

CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

**El legado de Francisco Suárez, un pionero
de la sociología de las organizaciones**

Compilado por Fernando J. Isuani

26

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**El legado de Francisco Suárez, un pionero
de la sociología de las organizaciones**

26

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo de F. J. Isuani	6
Prólogo de S. L. Agoff	14
1. Introducción al estudio de la sociología de la organización	30
2. La inserción de las organizaciones en los procesos sociales	52
3. Algunas debilidades de las organizaciones no gubernamentales	136
4. Cultura institucional y estrategias de vida de los adultos mayores en la Argentina en la población inserta en residencias geriátricas	160

Los textos que conforman este volumen han sido publicados con la autorización de los herederos del autor.

Prólogo de F. J. Isuani

Organizar una publicación siempre resulta una tarea desafiante, mucho más cuando busca destacar la obra de quien ha sido un verdadero maestro. En efecto, Francisco M. Suárez (Pancho Suárez) ha sido mi maestro, y el de una gran cantidad de académicos y profesionales que trabajaron con él o fueron sus estudiantes.

Por el honor que significa para mí, no puedo menos que agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública en la persona de Alejandro Estévez, quien me propuso encarar este volumen destinado a recuperar algunos antiguos trabajos de Francisco Suárez, y otros que nunca fueron publicados, pero merecen ser difundidos.

En términos personales, no puedo menos que hacer público mi reconocimiento y agradecimiento a la figura de Pancho, con quien no solo me formé en el campo de la Sociología y el análisis organizacional, sino también, y tal vez mas importante aún, de quien aprendí que existe un modo de ser y de estar en la vida académica y profesional que la dignifica y eleva.

Humildad, generosidad y un fuerte compromiso con la producción de conocimiento de calidad y relevancia social, fueron rasgos que caracterizaron su trayectoria. Con un tono de voz muy bajo, siempre logró que sus palabras quedaran resonando en los ámbitos por los que transitó, y con un modo claro y amable de transmitir sus conocimientos, supo dejar huellas imborrables en todos los que trabajaron con él, asistieron a sus clases o leyeron sus trabajos.

Fue un académico infatigable, curioso, siempre abierto a explorar nuevos temas, dueño de un pensamiento agudo y siempre predispuesto a compartirlo con todo colega, estudiante, tesista o becario que lo requiriese.

Lo dicho hasta ahora tiene por finalidad indicar al lector que éste es un volumen destinado a difundir conocimientos en el campo de la sociología de las organizaciones, pero también, a rendir un merecido homenaje a quien fuera pionero en ese terreno.

Por ello, es que hemos querido que el primer trabajo que integra este volumen estuviera destinado a describir el recorrido académico de Suárez: su contribución, tanto a la creación como al desarrollo de instituciones por las que transitó; el conjunto de temas o cuestiones sobre los que se interesó y produjo conocimiento y, finalmente, la impronta que le dio a su vida académica.

Esta tarea estuvo a cargo de Sergio Agoff, quien nos pone en contacto con una biografía cuya riqueza, diversidad y relevancia, nos ayuda a comprender la densidad y el lugar que Suárez ha tenido en el desarrollo de diversos campos de conocimiento en la Argentina y en el desarrollo de sus instituciones.

En su labor desde la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Instituto de Estudios de la Ciencia Latinoamericana (ECLA), el Instituto Di Tella, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Comisión Interamericana de Desarrollo Social y Empleo (CIDES-OEA), entre otros, Francisco M. Suárez fue hilvanando el conjunto de temas o cuestiones que convocaron su interés y que dieron fundamentos a su producción académica.

Su estudio de las políticas de Ciencia y la Tecnología en Argentina y América Latina, sus análisis sobre los Procesos de Institucionalización de nuevas profesiones en la Argentina, los trabajos sobre Políticas Sociales y la Pobreza y su impulso y desarrollo de la Sociología de las Organizaciones en el país, si bien no agotan todos los tópicos sobre los que centró su atención, sí constituyen contribuciones que dejan en evidencia su preocupación permanente por cuestiones de alta relevancia social en contextos de países en desarrollo.

Particularmente, en este volumen nos interesa difundir su labor en el campo de la Sociología de las Organizaciones, terreno en el que fue pionero en la Argentina. Supo ver en las organizaciones una de las dimensiones relevantes para el análisis de la realidad social, y fue en tal sentido su aproximación a ellas. La producción más significativa la realizó desde la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, tanto en docencia como en investigación, impulsando la difusión y desarrollo de ese campo de conocimientos desde un enfoque particularmente potente.

Ese enfoque queda claramente explicitado en la «Introducción al estudio de la Sociología de las organizaciones», texto de 1975 realizado en el marco de la Cátedra de Sociología de las Organizaciones en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), de la que fue creador y Profesor Titular.

En este texto puede advertirse que Suárez supo adelantarse a autores como Kenneth Benson o Ibarra Colado, en la medida que resalta la necesidad de apelar a una perspectiva crítica, contextualizada y comparativa para el estudio de las organizaciones. En tal sentido, propugna un modo de abordaje que parta de considerar la particularidad e idiosincrasia de la región, de manera de evitar una mirada a-histórica y descontextualizada que haga de la prescripción una vocación y de la armonía de intereses y la eficiencia, sus principales banderas.

Ello constituye un llamado de atención para no avanzar en estudios que personalicen a las organizaciones, despersonalicen a sus miembros y oculten procesos sociales estructurales que condicionan las dinámicas organizativas y les otorga especificidad. En este marco, y dejando entrever la influencia de sus trabajos sobre los sistemas de Ciencia y Tecnología, advierte sobre la inconveniencia de realizar trasplantes acríticos de conocimientos organizacionales, surgidos como respuestas a problemas de países desarrollados, que son luego utilizados tanto para la formación profesional como para el diseño y uso de dispositivos de gestión en países en desarrollo. Así, se dejan de lado las necesidades y problemas propios de una región que ha sido (y es) atravesada por procesos políticos, económicos y sociales particulares.

Ese abordaje crítico, señala Suárez, abre un camino para avanzar en una mejor comprensión de los factores, el contexto, los trasfondos y las fuerzas que operan, rodean y subyacen a las organizaciones como sistemas sociales en continua interacción con su medio. Ello no supone negar lo existente en el campo de la teoría de la organización, sino procurar sacar a la luz lo que se encuentra en el trasfondo del fenómeno organizativo, muchas veces no explicitado por decisión consciente o por mero desconocimiento.

Con ello, Suárez promovió la necesidad de generar nuevos conceptos y teorías que desde lo organizacional permitan acelerar los procesos de innovación auténticamente relevantes que, de ese modo, contribuyan a saldar las deudas con una sociedad que espera la resolución de problemas viejos que siguen presentes (v.g. desigualdad, pobreza, marginalidad y violencia) y de problemas nuevos que la amenazan de manera creciente (v.g. deterioro de los recursos naturales, corrupción, integración social).

El segundo texto que integra este volumen es «La inserción de las organizaciones en los procesos sociales», y se trata de la reedición de un ensayo realizado en coautoría con María Antonia Gallarte y Eduardo Ortega. Este trabajo de 1976, por un lado, nos permite conocer la vocación de Suárez por la elaboración de marcos referenciales para el estudio de las organizaciones. Por el otro lado, también, su interés por un aspecto crítico dentro de la Sociología de las Organizaciones, como es la relación entre organización y contexto, pero desde una perspectiva situada en el escenario local y en un tipo de estudio poco frecuente en el país: el análisis del rol clave que determinadas organizaciones tienen en una sociedad.

En este sentido, este trabajo da carnadura a la idea de que organización y contexto guardan una relación de intercambio y mutua determinación, mencionada oportunamente por Aldo Schlemenson. Y así como algunos abordajes contribuyen a analizar la manera en que el contexto incide sobre el surgimiento, trayectoria o extinción de diversas formas organizacionales (perspectiva ecológica), este trabajo avanza en una dirección complementaria, identificando, describiendo y analizado

el rol crítico que determinadas organizaciones juegan en los procesos políticos, económicos y sociales que tiñen a una sociedad en un momento histórico determinado.

Además de ayudar a la comprensión de las particularidades que la sociedad argentina vivía a mediados de los años 70, desde lo conceptual, este trabajo destaca un conjunto de supuestos claves para el estudio del contexto. En primer lugar, la idea de las organizaciones como sistemas abiertos, esto es, reconocer la influencia del contexto en la trayectoria y desempeño de las organizaciones; en segundo lugar, la dinámica contextual, es decir, no asumir al contexto como algo inmutable sino más bien en cambio permanente; tercero, tomar en cuenta la complejidad del contexto, en el sentido de advertir que está integrado por un conjunto de actores y dimensiones diversos y diferentes; por último, su especificidad. Ello implica que es posible identificar y describir las características particulares del contexto organizacional, en línea con planteada por William Evan en la década de los 60.

Sin lugar a dudas, se trata de un trabajo cuyo enfoque se ofrece para ser replicado en diversos momentos históricos y avanzar, luego, en la realización de comparaciones que den cuenta de los cambios que experimentan las sociedades y permiten identificar a los actores organizacionales involucrados en los mismos.

El tercer texto que hemos incluido en este volumen es «Algunas debilidades de las organizaciones no gubernamentales», el que nos revela el interés de Suárez por el desempeño de un tipo particular de organización, como lo son las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

En este trabajo combina su interés por el análisis de las Políticas Sociales y el papel central que las organizaciones tienen en ellas, en particular, aquellas que evidencian un alto nivel de informalidad, cuyos integrantes tienen una implicación de tipo voluntaria, que han sido creadas para atender necesidades básicas u otros problemas sociales (por ejemplo de vulnerabilidad, participación o identidad social) que afectan a sectores o grupos sociales específicos, y que tienen un alcance territorial acotado.

Particularmente relevante resulta la identificación de un conjunto de factores críticos que afectan la capacidad operativa de estas organizaciones y que impactan

directamente sobre su desempeño. Así, el grado de vulnerabilidad y de obsolescencia e inadecuación tecnológica, constituyen un tridente que determina no solo la capacidad de estas organizaciones para alcanzar sus fines, sino también, lograr la propia supervivencia.

Sin dudas, es un texto cuyo contenido trasciende a las OSC y podría ser utilizado para reflexionar sobre las debilidades estructurales que impiden a muchas organizaciones (estatales o no estatales, chicas, medianas o grandes) lograr un desempeño aceptable o evitar la caída en estados de funcionamiento vegetativo, tal como Suárez solía caracterizar a aquellas que, si bien mostraban signos de vitalidad, su producción resultaba de bajo impacto y su sobrevivencia pendía de un hilo.

Cerramos este volumen con un texto que lleva por título «Cultura Institucional y Estrategias de Vida de los Adultos Mayores en la Argentina en la Población Inserta en Residencias Geriátricas». Se trata de un trabajo que contó con la colaboración de Natalia González, en el que Suárez nos habla de lo organizacional desde su propia experiencia personal, y en el que queda en evidencia la vitalidad intelectual que lo acompañó a lo largo de su vida.

Se trata de uno de sus últimos escritos y de una reflexión detenida sobre los aspectos positivos y negativos de los adultos mayores en residencias para ancianos. Para ello, el trabajo se pregunta por las restricciones y condicionamientos que esas instituciones imponen a sus residentes y sobre la manera en que éstos se adaptan a ellas.

Ciertamente, en este trabajo Suárez capitaliza los aportes de Erving Goffman y Lewis Coser, de los que se sirve para calibrar con justeza la especificidad de las residencias de adultos mayores. Una mirada sobre su cultura organizacional, las tecnologías que utilizan y la estructura de trabajo en la que se sostienen, completan una descripción atenta y aguda sobre este tipo particular de organización.

Se trata de un trabajo, finalmente, que deja en evidencia una tensión central cuya resolución define el sentido y la dinámica que las organizaciones alcanzan: las personas al servicio de las organizaciones o las organizaciones al servicio de las personas.

Quisiera concluir este prólogo con la voz de Eric Fromm, quien señala que las ideas producen en verdad un efecto si son vividas por quien las enseña, si son personificadas por el maestro, si aparecen encarnadas en él. Si una persona expresa la idea de humildad y es humilde, quienes lo oigan comprenderán qué es ser humilde. No solo comprenderán, sino que creerán en esa persona.

Vaya este trabajo como un homenaje a Francisco «Pancho» Suárez, quien supo ser ese tipo de maestro, y como un modo de continuar difundiendo su legado.

Dr. Fernando J. Isuani

Fernando J. Isuani es Doctor en Ciencias Sociales de FLACSO -Argentina- y Magister en Administración Pública (UBA). Profesor Asociado con dedicación exclusiva en la Universidad Nacional de General Sarmiento y Coordinador del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública en dicha Universidad.

Prólogo de S. L. Agoff

La edición y reedición de una serie de trabajos de Francisco Suárez es una oportunidad de repensar trayectorias, espacios institucionales y, principalmente, un cuerpo de cuestiones que surcan la vida argentina de los últimos 60 años, cuando los aires modernizadores llegaron a nuestro país y se presentaron como caminos que conducirían al desarrollo y crecimiento nacional, desplegando las potencias y capacidades que se avizoraban en el horizonte argentino ya desde la segunda posguerra.

En ese contexto social, político y económico tan complejo, pleno de contradicciones e idas y vueltas, emergía una camada de intelectuales y científicos que signarían el desarrollo académico del país, acompañando, no sin energías y reservas, esas presunciones o esperanzas. En esa camada de intelectuales aparece la figura de Francisco Suárez, un egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en el borde de una etapa de transformación no sólo a nivel de la facultad, sino de la UBA misma y del conjunto del sistema universitario argentino.

Esas transformaciones ocurrieron en un momento histórico de altísima tensión, bajo la reciente proscripción del peronismo, el impulso modernizador de la creación de nuevas carreras y profesiones (que el propio Suárez entrevistó bajo la figura precisa de la «importación crítica») y la creación de universidades privadas.

Todo esos asuntos y los muchos otros también presentes que en rápida enumeración afectan tanto el plano local-nacional como el internacional: el 2° proceso de industrialización sustitutiva, los quiebres político-insti-

tucionales, el surgimiento de corrientes políticas contestatarias, el proceso mundial posterior a la segunda guerra, la revolución cubana, etc.; constituyeron el campo de actuación (y experimentación) de estos jóvenes académicos a los que se invitaba a participar, de alguna manera.

Esa «invitación», ese campo tan prolífico y difícil de desafíos, fue aceptado por Francisco Suárez y allí comenzó a construir una trayectoria tan plural como convocante, signada por el intento personal de articular, coordinar, reunir, las más variadas expresiones dentro de los espacios intelectuales en los que participó. Apostando más a las síntesis que a las rupturas, a encuentros de resolución no asegurada pero que posibilitaban el enriquecimiento de un debate, la posibilidad de hacer visibles dimensiones, aristas, aspectos. La intención de no soslayar, de no dejar de lado visiones divergentes.

En este punto, que intenta recuperar la figura de Francisco Suárez, hemos querido partir de una apretadísima y rápida semblanza del tiempo en que su tarea comenzó. Pero su caminar ha sido largo, de más de 40 años, coincidente con los momentos de turbulencia, felicidad, angustia o incertidumbre que se sucedieron en nuestra propia historia.

Es así que procuraremos realizar un repaso de su actuación organizándolo en tres puntos específicos: 1) su recorrido institucional, referido al paso de Francisco Suárez por un entramado institucional argentino y regional, que no se limita al paso por los ambientes académicos, sino que recupera también la experiencia en organismos nacionales e internacionales; 2) el conjunto de campos y problemas abordados en tan dilatada trayectoria, la que muestra siempre el impulso por el desarrollo de un conocimiento que tenga sentido y conecte con los problemas sociales reales del tiempo que le tocó vivir; y 3) el modo, el «estilo», si cabe, en que esa producción fue realizada, la impronta personal que todos queremos darle a lo que hacemos, pero que no siempre logramos. En este caso, no cabe duda de que Francisco Suárez no sólo fue un productor y «circulador» de conocimiento, sino que fue un maestro en la artesanía de cómo hacerlo.

EL RECORRIDO INSTITUCIONAL

Como estaba dicho anteriormente, el recorrido o la trayectoria de Francisco Suárez mostrará la diversidad de espacios institucionales por donde desarrolló sus actividades, abarcando, siempre desde la tarea de producción de conocimiento, un amplio abanico que va de lo académico hasta la gestión pública, incluyendo, en un período determinado, el trabajo en la actividad privada.

A su egreso de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en la que se recibe de Doctor en Ciencias Económicas (titulación existente con anterioridad a la creación de las nuevas carreras, proceso que Francisco Suárez abordó en particular, como veremos), a partir de sus redes de vinculación personal se integra a la Dirección de Sociología Rural del Ministerio de Economía, durante el gobierno de Frondizi, donde trabaja con Floreal Forni. Juntos realizan una tarea investigativa, con la realización de una encuesta a escala nacional, que bien podría considerarse un antecedente de programas actuales, habida cuenta de que aún no había sido creado en ese momento el Instituto Nacional de Estadística y Censos (el INDEC). Simultáneamente, se relaciona con los grupos que se hallan trabajando en temas de sociología, tanto en las recién creadas universidades privadas (la UCA en particular), como con el grupo de Gino Germani, particularmente con José Luis de Imaz. Estas redes de vinculación, más su propia historia familiar, determinan su decisión de una primera estadía en EEUU para la realización de una Maestría en Sociología, en el período que va desde 1960 hasta 1962.

A su retorno, vuelve a trabajar al departamento de Sociología de la UCA, pero también se integra a los equipos de la Universidad del Salvador, en la que luego actuará en el Instituto de Estudios de la Ciencia Latinoamericana (ECLA), un centro de investigación al que llega a dirigir.

En esos mismos años, participa en el Instituto Di Tella como investigador al tiempo que es convocado por Carlos Alberto Taquini (p), junto a Alberto Aráoz, para desarrollar el CONACYT como organismo de diseño de la política científico-tecnológica nacional.

Esta actividad creciente en el campo de la sociología se ve jalonada por un nuevo período en EEUU, entre los años 1967 y 1968, dónde realiza su doctorado en la Universidad de Indiana.

Sobre fin de la década de 1960 comienza su experiencia docente en la Facultad de Ciencias Económicas de UBA (FCE-UBA), continuada por más de treinta años. En el año 1969 gana el concurso para la cátedra de Sociología con Orientación Industrial en la FCE-UBA, a la que considera una experiencia fundacional. La Sociología con Orientación Industrial que se dictaba en aquel entonces estaba fuertemente influida por la construcción de la propia carrera de Administración, que en ese entonces sólo tenía una década, y que se hallaba fuertemente ligada a la preparación para el trabajo en una organización específica: la empresa industrial. Hay que decir que esa cuestión tenía que ver con lo que Suárez enunciará como «la naturaleza de importación acrítica de la propuesta formativa de la carrera», vinculada a la Alianza para el Progreso, a su proyecto «modernizador» largamente discutido, cuando no recusado. A su ingreso en la cátedra propone un cambio: pasar de la Sociología con Orientación Industrial a la Sociología de las Organizaciones, que suponía un marco más amplio de abordaje y la posibilidad de aprender de todas las organizaciones que tuvieran un papel a cumplir en la realidad argentina de aquellos años.

Entre 1971 y 1973 se hace cargo del Departamento de Sociología de la Universidad del Salvador, donde además es vicedecano. En ese periodo, promueve la designación de Emilio Mignone como director del Instituto para el Estudio de la Ciencia Latinoamericana (ECLA).

En el año 1976, como ocurrió a tantas y tantos, es objetado desde el punto de vista ideológico (según el propio Suárez como un «elemento con ideas subversivas») por la intervención de la facultad, que dispone su cesantía en la UBA. Es a partir de ese momento, hasta ya comenzados los años 80, casi al borde de la restitución democrática, que comienza a trabajar con colegas, como Emilio Bertoni, Luis Sthulman y Luis Karpf, entre otros (a muchos de los cuales había tenido como acompañantes o discípulos en el pasado) en el ámbito privado. Paralelamente, sus redes de vinculación personal y profesional, ampliada en la experiencia de tantos años de trabajo,

le permitieron llegar a la Comisión Interamericana de Desarrollo Social y Empleo (CIDES) en la OEA, en donde desarrollará, durante ese mismo período, trabajos de investigación sobre las temáticas sociales.

Luego de su vuelta a la cátedra en la Facultad de Ciencias Económicas de UBA, desde 1982 fue ocupando también en esta misma casa de estudios diversas posiciones, como profesor de grado y posgrado, Director del Instituto de Investigaciones Administrativas, desde donde creó el Centro de Estudios Organizacionales (CEO) y, posteriormente, Secretario de Investigación y Doctorado de la FCE, hasta su retiro como Profesor Emérito.

La trayectoria de Francisco Suárez, como se aprecia, no sólo fue extensa, sino siempre identificable con su inclinación por la creación de nuevos espacios institucionales y de redes de vinculación intergrupales e interinstitucionales, en momentos históricos diversos, pero siempre caracterizables por sus turbulencias y grados de criticidad. En ellos, desplegó Francisco Suárez el interés por temáticas diversas, cuestión a la que nos abocamos en el punto siguiente.

LOS CAMPOS-PROBLEMAS ABORDADOS

Al repasar la trayectoria de Francisco Suárez en las distintas instituciones que, de modo sucinto, hemos referido en el punto anterior, aparecen nítidamente como los campos principales de actividad académica tres cuestiones generales: la primera, la preocupación por la dinámica de la generación, circulación y uso del conocimiento en sentido amplio (científico, tecnológico y social general), sus condiciones político-institucionales; la segunda, el estudio de espacios específicos de desarrollo de las sociedades y los problemas de su constitución; y tercera, los problemas de articulación social en sociedades dependientes de desarrollo tardío y con déficits de integración.

En el primer grupo se ubicarían los trabajos realizados en el campo del estudio y diseño de políticas científico-tecnológicas y los vinculados a la sociología de las profesiones. En el segundo grupo podría incluirse todo lo relacionado al estudio sobre organizaciones en general, y en el último tiempo, en particular, los trabajos

sobre corrupción, un fenómeno difícil de abordar. Finalmente, en el último grupo, estarían los trabajos desarrollados en el campo de la política social y en subcampos como el de las políticas en salud y el de las que tienen por objeto el problema de la pobreza.

Antes de referirnos a cada uno de ellos en particular, y anticipando lo que se desarrollará en el último punto de esta introducción, es preciso decir que, revisando la producción, esos temas, campos o áreas nunca fueron tratados como compartimentos estancos. Una idea siempre enunciada por Suárez es la del PIONERO como aquél que «a caballo de dos o más culturas», hace que se transporten algunas preocupaciones, enfoques y conceptos de un campo a otro, dando la idea de que la producción se realiza bajo condiciones peculiares, en una encrucijada, en un cruce de caminos. Así, puede afirmarse que mucho de los estudios sobre organizaciones, específicamente los que tienen que ver con la cuestión tecnológica, estuvieron fuertemente influenciados por los del área de las políticas científico-tecnológicas. Del mismo modo, en el área de trabajo sobre pobreza y política social en general, hubo lugar para el desarrollo de análisis de organizaciones sociales ligadas a las temáticas, con lo que esa dimensión organizacional no estuvo ausente cuando abordó el tratamiento de una problemática social general. Todo esto, por supuesto, sin pretensión de «sustancializar» u homogeneizar como recurso de última instancia.

No obstante todo ello, esas articulaciones permiten que se aprecie una trayectoria no como una sumatoria de trabajos o credenciales, sino como el derrotero de una experiencia intelectual que pivotea sobre algunos ejes.

Ahora sí, de modo sumario, consignamos algunas de las cuestiones que ha abordado Francisco Suárez.

Política científico-tecnológica

El trabajo en este campo comienza tempranamente, con la asistencia realizada a María Isabel Tort sobre productividad de la Ciencia en los Institutos Geoheliósficos de la Argentina. En los años en los que el problema que parecía ocupar a muchos era el de la modernización de los países en vías de desarrollo, la cuestión de la ela-

boración de una política para el sector científico parecía ser la llave de ese proceso de modernización social.

Como ha sido dicho, trabajó en organismos de planificación de políticas científico-tecnológica, abordando esta cuestión desde la perspectiva de los intereses nacionales, buscando poner un ojo crítico en las ideas abiertas por las diversas corrientes modernizadoras, a partir de identificar procesos de «importación acrítica del conocimiento» y de modelos que se intentan replicar a partir de la experiencia de los países centrales.

En la introducción del libro a que dio lugar un proyecto de investigación de largo aliento (al que nos referiremos especialmente en el acápite siguiente) *Los economistas argentinos. El proceso de institucionalización de nuevas profesiones*, (EUDEBA, 1973), se bosqueja la idea de que la ciencia en los países en vías de desarrollo, en particular en nuestro país, seguía el modo del desarrollo económico inicial, como tal se trataba de un modelo «agroexportador» de la ciencia, en el que la «materia prima», al menos una parte muy relevante de ella, sus recursos humanos, se trasladaban al exterior para formarse y retornaban con nuevos temas, preguntas y enfoques que mejor se acomodaban a la realidad de los países centrales que a la del propio. Por tanto, se cerraba un ciclo de elaboración científica de un alto grado de calidad, en cuanto al conocimiento que se manejaba y el nivel de actualización y sintonía con la producción más reciente en el resto del mundo, pero se deterioraba el grado de relevancia de ese conocimiento y su aplicación a otras realidades. Esto, porque la relevancia de la producción científico-tecnológica en un país, la da el hecho de que el conocimiento que se elabora se oriente a la resolución de problemas que no pueden ser más que singulares o específicos de una sociedad y un modo de desarrollo. Otra forma de ese modelo «agroexportador» de la ciencia es la que se produce cuando la investigación se produce en el país, pero financiada desde el exterior, respondiendo a prioridades de la ciencia y la industria de los países desarrollados

Se da entonces, en sociedades como la nuestra, un problema crucial, una situación que puede parecer dilemática: la producción científico-tecnológica no puede escapar a las novedades y aportes que se producen en el resto del mundo, pero tampoco

puede desconocer la centralidad de las problemáticas nacionales, locales, que dan sentido a su acción. No parece simple conciliar ambas cuestiones y mucho menos cuando la formación recibida en el exterior, o los aportes derivados de la investigación realizada en el resto del mundo, sufre una suerte de trasplante acrítico, es decir, de un uso mecánico que parece más interesado en proteger las teorías, conceptos y modalidades de abordaje que se reputan de alta calidad, en detrimento de la relevancia de la investigación, puesta en términos del desarrollo de las preguntas adecuadas y de la formulación de cuestiones sociales de mayor significación en un contexto específico determinado.

Sociología de las profesiones

Un campo íntimamente ligado al anterior es el de los estudios sobre profesiones. En este campo Suárez reconocía una falta de continuidad vinculada al hecho de que no ha sido un objeto habitual de la investigación sociológica en Argentina.

Particularmente, la cuestión del desarrollo de la infraestructura científica fue lo que lo llevó al estudio de la institucionalización de nuevas profesiones. Inicialmente se desplegó a partir de la investigación sobre las profesiones derivadas de las carreras de la Facultad de Ciencias Económicas: economistas, contadores y administradores. En el primer caso, llevó adelante un proyecto de investigación prolongado en el marco de varias instituciones, el Instituto Di Tella, el CONICET, ECLA y la propia UBA. Los economistas comenzaban a pensarse como una profesión con especificidad, históricamente los «economistas» eran cuadros políticos formados en la materia, pero con una formación no disciplinar. La creación de la carrera comienza a delinear un conjunto de cuestiones que hasta allí no habían tenido relevancia.

Los trabajos en este ámbito, y el de economistas fue especialmente relevante, se ocuparon de la cuestión de la alineación profesional, es decir, del modo de integración social y de la forma de institucionalización, esto es, de reconocimiento, del rol o papel a jugar por estos especialistas.

Siguiendo la línea trazada en los trabajos sobre política científico-tecnológica, Suárez apuntaba a que la forma de institucionalización de estas nuevas áreas del saber,

aparecían en el horizonte de los países en vías de desarrollo, a partir de un fenómeno de «pionerismo». Justamente, los profesionales que viajaban a continuar su formación en el exterior traían consigo nuevos elementos y contribuían a construir el edificio de la disciplina «desde arriba». Es lo que se conoce como «flujo en dos pasos»: quien se forma en el exterior toma contacto con otra realidad, sus problemas y sus ensayos de resolución, ese es el primer paso, el segundo es la puesta en contacto de aquellos pioneros «mediadores» con seguidores de sus países de origen para comunicar las novedades. De este modo la construcción de la profesión, en lugar de seguir un proceso de identificación de problemas reales, su investigación, la elaboración de tecnología en una fase posterior, y, finalmente, la constitución de carreras de formación, invierte dicha secuencia, a partir de la aplicación de un conocimiento ya producido en otro. En los años sesenta la aparición de nuevas carreras profesionales parecía seguir esa línea.

Esta línea de trabajo se discontinúa y es retomada luego en dos momentos distintos. En los años 70 trabaja sobre las otras profesiones concernidas por el proceso de diferenciación de la oferta formativa en la Facultad de Ciencias Económicas de UBA: los contadores públicos y los administradores en una investigación de similares características a la de economistas, proyecto compartido con Luis Sthulman que concluyó sin publicación de sus resultados.

Finalmente en la década de 1990, en nuevo proyecto de investigación en el que dirige a un equipo de integrantes de la Cátedra de Sociología de las Organizaciones de la FCE-UBA, retoma un viejo proyecto alguna vez esbozado en un artículo de los años 80, y que tiene como foco principal la actividad de practicantes en el campo del análisis organizacional. Retomados también allí el marco de problemas y conceptos de anteriores investigaciones, en el sentido de dar cuenta de la emergencia, institucionalización y profesionalización de estos practicantes, trabaja sobre la idea de que más que una nueva profesión se trataba de un saber, en un sentido mucho más amplio que se nutre del conocimiento y la práctica de distintos roles profesionales en campos diversos y luego a la manera de una nube (una metáfora feliz) descarga ese conjunto heterogéneo de conceptos, herramientas y modelos en esos campos, generando efectos muy distintos en cada uno de ellos. El resultado de

ese trabajo es la publicación del libro *Analista Organizacional. ¿Profesión o saber?* (Ed. Macchi, 1999)

Más adelante, entre los años 2001 y 2004 dirige a un nutrido equipo de investigadores en un proyecto UBACyT, «La construcción del saber administrativo. Modalidades que asume la investigación en la Argentina desde 1958» en la Facultad de Ciencias Económicas. Este proyecto da lugar a una serie de publicaciones del Instituto de Investigaciones Administrativas, que repasan los resultados de ese proyecto en los más diversos campos (Administración Pública, Administración de Empresas, Poder Judicial, Ámbito Educativo, etc.), y de alguna manera constituye una síntesis de sus preocupaciones especialmente referidas a los perfiles que derivan de esa oferta formativa en campos profesionales vinculados a aquel proyecto modernizador de comienzos de los años 60.

Como corolario, siempre ocupado además en dar forma a la necesaria estructura de investigación que dé sustento real a los desarrollos del campo de la administración, publica junto a Adriana Fassio y Liliana Pascual el trabajo *Introducción a la Metodología de la Investigación. Aplicada al saber administrativo y al análisis organizacional* (Ed. Macchi, 2004).

Justamente, esta última referencia a la cuestión organizacional da pie al desarrollo del próximo acápite.

Sociología de las organizaciones

A partir de la década de 1970 comienza a trabajar fuertemente con el tema organizacional. Sin dudas, el trabajo sobre la sociología de las organizaciones estuvo estrechamente relacionado con su formación de posgrado en EEUU, en donde trabaja con James Thompson.

Como se decía anteriormente, los estudios de temas anteriores lejos de estar ausentes, nutrieron también los trabajos en este campo. El trabajo sobre la tecnología y el contexto como variables determinantes en el desarrollo de las organizaciones, hundían sus raíces en los trabajos sobre política científico-tecnológica. De los trabajos publicados sobre organizaciones, hay tres en coautoría que justamente vinculan

esos temas. «Tecnología y Organización» junto a Isidoro Felcman, «La inserción de las organizaciones en los procesos sociales» con «Tato» Ortega y María Antonia Gallart, cuyo núcleo era el análisis contextual de las organizaciones que intentó un aporte desde la sociología de las organizaciones al análisis de la convulsionada realidad argentina de los años setenta. Allí se presentaba un análisis de la criticidad de ciertos conjuntos institucionales-organizacionales en el proceso político argentino de aquel momento. Por último, «Innovación en organizaciones: una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas», trabajo elaborado en conjunto con Fernando Isuani, en el que se ofrece un marco referencial para el estudio de la innovación en el ámbito organizacional.

En la cátedra de Sociología de las Organizaciones desarrolló su actividad más continua, planteando un enfoque crítico, contextual y comparativo, diferenciándose al mismo tiempo de tratamientos más administrativos o «consultoriles». Al considerar el contexto como algo que, siendo exterior, tiene una influencia decisiva en la vida de las organizaciones, se imponía también la idea de la organización como «sistema abierto».

Más allá de la cuestión metodológica y de los conceptos y enfoques trabajados, uno de los productos fundamentales de su trabajo en este campo, también asociado al trabajo en la cátedra, tuvo que ver con la puesta a punto de este campo como un espacio de debate. En ese sentido, una de las mayores contribuciones la de haber impulsado con fuerza la organización de los sucesivos simposios de análisis organizacional. En ello se retomó un primer evento en el que participó en 1980, en tiempo de la dictadura de Videla, que se hizo fuera del ámbito universitario: la idea era preguntarse por la constitución de las organizaciones, su vida, su desarrollo.

Ese primer evento no inauguró inmediatamente su continuidad. Para Suárez la naturaleza dispersa del campo, los celos profesionales, la difícil constitución de un mercado de usuarios o sistema externo de la profesión, hicieron que esa reunión de académicos, consultores, dirigentes y activistas de organizaciones de todo tipo no volviera a realizarse sino hasta 1992. Pasaron 12 años, y por cierto muy significativos, en la historia política, social y económica de nuestro país. Las organizaciones

sufrieron o aprovecharon esa historia. Sin embargo, durante ese larguísimo lapso no tuvieron un espacio específico para reflexionar sobre esas transformaciones (tanto de signo positivo como negativo). Recién en 1992, y desde la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, se volvió a convocar al Simposio. Ese encuentro de 1992 puso las bases de los sucesivos que se hicieron en 1997 y 1999, haciéndose muy difícil la realización del de 2001. Suárez presidió la organización de los últimos dos que se trataron de reuniones de carácter nacional e internacional, contando con participantes de Brasil, Chile y Uruguay, por América del Sur, y de Francia.

Hacia finales de los 90 y principios del 2000, Suárez se propuso abordar el tema de la corrupción, sobre el que advertía la existencia de un vacío y precariedad teórico-conceptual y una carencia de instrumentos de observación, medición y análisis que dificultaban visualizar si el fenómeno en un momento determinado es de mayor, menor o igual escala, amplitud y frecuencia que en otros períodos históricos dentro de cada sociedad. Su preocupación pasaba por contribuir a la formulación de políticas de prevención de la corrupción (que permitan minimizarla o disminuirla) construyendo tipologías acerca de sus modalidades, desarrollando modelos explicativos-interpretativos y estrategias metodológicas de investigación que brinden conocimiento sistemático que ayude a enfrentar este mal.

A tal efecto, lideró un proyecto UBACYT con sede en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, integrado por un grupo numeroso de investigadores que se abocaron al estudio de esta problemática en diversos tipos de organizaciones: cárceles, organizaciones sin fines de lucro, del sistema bancario, organizaciones deportivas y del sector público.

Políticas sociales, pobreza

Sobre esta cuestión Suárez tiene dos etapas de trabajo. Tempranamente se dedica a trabajar algunos temas sobre el movimiento obrero; durante el gobierno justicialista de 1973-1976 trabaja junto a Carlos Auyero, en un proyecto de creación de Empresas de Propiedad Social (lo que pareciera, en algún sentido, una anticipación del Movimiento de Empresas Recuperadas).

En una segunda etapa, ya en su participación en la OEA, la puesta en relación más sistemática con las distintas realidades de los países en América Latina, asistiendo al «deshacimiento» de los niveles de integración social y también fruto epocal de las crisis de financiamiento externo, comienza a trabajar con cuestiones ligadas a la pobreza, a la vulnerabilidad social en términos más generales.

En ese campo de trabajo estudió la relación entre los organismos oficiales de política y el fenómeno sobre el que intentan incidir, mostrando cómo el organismo que «atiende a los pobres» muchas veces se pauperiza él mismo. También trabajó sobre el mundo de las organizaciones que «viven» de los pobres, y las tensiones entre la lucha contra la pobreza y las tendencias hacia su reproducción. Abordó, por último, las propias dificultades de las organizaciones de los pobres, de sus problemas de formalización, administración, etc.

También en el marco de su trabajo en la OEA se interesó en otros dos subcampos de la cuestión social: el vínculo con las políticas de salud (con proyectos en relación con la Organización Panamericana de la Salud); y la cuestión de los efectos sociales de la obra pública, asunto en el que participó en una publicación sobre diferentes experiencias nacionales en América Latina, con el trabajo «Efectos sociales de las grandes represas».

«LO ARTESANAL». LA IMPRONTA DE FRANCISCO SUÁREZ EN LA PRODUCCIÓN INTELECTUAL ARGENTINA

Después de pasar revista a su trayectoria y a los campos temáticos trabajados por Francisco Suárez parece quedar claro, como decíamos en el comienzo, el modo en que fue construyendo su rol como productor y circulador de conocimiento. Y el gerundio gana cuerpo y sentido, si se piensa en la insistencia con que pensó ese rol en términos de artesanía, es decir, como un hacer que se va complejizando, e «inacabando», mientras se hace.

En charlas, en conversaciones informales, siempre estuvo presente, desde el mismo comienzo de su camino con Floreal Forni en aquella dirección de Sociología Rural,

que abordaría sus temas, los problemas que le inquietaban, desde la libertad de discutir los supuestos y repensar los enfoques con los que han sido estudiados.

Con esto, fueron tomando forma su gusto por la discusión y el debate académico al entender que la producción de conocimiento tiene sus reglas, sus formas, y también sus modos de circulación.

Después de «la soledad a la que las formas de cursada en la Facultad de Ciencias Económicas (de la UBA de aquel momento) te arrastraba», fue un continuo formador de grupos, de equipos, una manera de acometer el estudio y la dedicación a la labor intelectual.

Esa característica «grupalista» de su hacer se conjugó con su naturaleza subjetiva de un intelectual preocupado y comprometido con los tiempos que le tocaban atravesar, tiempos de efervescencia política y de transformaciones y conflictos que también estuvieron presentes en su recorrido. Tanto en la oposición a la intervención del gobierno de facto de la llamada «Revolución Argentina» (manifestada en una declaración cuando formaba parte del plantel docente en la UCA, lo que originó su salida de allí), como su actuación posterior en la UBA (que le valiera la interdicción de la que fue objeto durante la última dictadura), mostró el compromiso con sus convicciones de desarrollar una ciencia que sirviera a los fines del desarrollo nacional.

Todo ello fue hecho desde una posición decidida en pos de un «pluralismo teórico», es decir, en la construcción de un espacio amplio de debates, que incorporara diferentes perspectivas. Pero no se trataba de un «pluralismo» declamado, un espacio «museístico» que mostrara las distintas posiciones como curiosidades o como objetos de exposición. Siempre intentó poner en diálogo, en tensión, las distintas miradas, encontrar un punto de encuentro que incomodara las posiciones «encerradas».

En una entrevista de hace algunos años, en ocasión de elaborar sus memorias, Suárez afirmaba en relación con la construcción de ese espacio, «la necesidad de contar con un espacio abierto, ligado a la necesidad de producir conocimiento relevante para desarrollar una carrera que, más que por las credenciales, se preocupe

por la elaboración de un pensamiento crítico, no alineado, que proponga diálogo con la realidad, con otros puntos de vista, y en ese marco el debate.»

Así, su experiencia aparece marcada por cierto «pionerismo», como gustaba decir. El pionero es aquel que se mueve «a caballo» de dos o más culturas, asomándose a un territorio nuevo, en el que tiene más preguntas que certidumbres. Sostener ese «pionerismo» fue su desafío permanente, aún en un contexto de institucionalización, cuando las condiciones hacían perder vigor al sentido innovador de la actividad intelectual.

Fue ese desafío el que lo impulsó a abordar nuevas temáticas, a encarar nuevos problemas, siempre determinados por su carácter de actualidad y de relevancia social. «Siempre he preferido ese tipo de instancias o situaciones, en las que había que emprender algo nuevo con algunos elementos conocidos y con un territorio más amplio a explorar. No pretendo en esto ninguna originalidad, pero desde hace tiempo, recorriendo mi trayectoria académica e institucional, me ha gustado pensar en qué he contribuido a abrir “senderos”, quiero decir, iniciar nuevos temas, elaborar nuevos enfoques. Siento que en eso he sido útil, y que muchos de los que se formaron junto a mí pudieron continuar esos caminos y hacer crecer el conocimiento en un campo dado».

Una última cuestión, que ya ha sido dicha, pero parece necesario remarcar: el rasgo de lo «artesanal» en la producción de conocimiento. Lo artesanal como expresión de lo singular, de lo hecho a medida y que siempre se debe recomenzar.

Para culminar esta introducción quizás convenga hacerlo con la propia voz de Pancho Suárez, con dos definiciones que bien podrían considerarse como una despedida y, a la vez, una invitación:

«De todos modos he intentado ser siempre fiel a la idea de que debía producir conocimiento de calidad, pero fundamentalmente relevante, esto es, que más allá del uso de tal o cual enfoque, “políticamente correcto”, mi trabajo debía encaminarse a dar respuesta a problemas sociales reales, complejos. No es que quisiera producir “conocimiento útil”, sino potencialmente utilizable, es decir, no estuve nunca preo-

cupado por la inmediatez de la aplicación del conocimiento, pero sí por la posibilidad de que, dadas las mediaciones y traducciones correspondientes, el resultado de las investigaciones se volviese una suerte de “moneda de cambio”, de circulante, que pudiese atravesar distintos campos y ser apropiado por los actores sociales a los que en última instancia iban dirigidos mis esfuerzos. Creo haberlo hecho honestamente y con resultados disímiles, sin “inflación de credenciales”, ni apropiación egoísta del producto de la investigación.»

«Me gustaría dejar, digámoslo así, un desafío para quienes lean estas páginas. Y es el de articular, relacionar, pensar, algunos de mis aportes temáticos con los avatares más confusos, azarosos y complejos de la trayectoria social e institucional que he intentado narrar. Creo que, seguramente, aquello que producimos en el “mundo académico” está íntimamente ligado a la experiencia vital de cada uno. Dejo, pues, inacabado este capítulo, a la espera de que otros que así lo deseen emprendan esa tarea. Donde esté, les estaré agradecido.»

Sergio L. Agoff

Sergio L. Agoff es Magister en Administración Pública (UBA). Profesor Adjunto con dedicación exclusiva en la Universidad Nacional de General Sarmiento y Coordinador de la Licenciatura en Administración Pública en dicha Universidad.

1

F. Suárez

Introducción al estudio de la sociología de la organización

—1975—

Primera parte

Ubicación y alcance de la sociología de la organización

Suele ser tedioso el intentar definir los límites y significados de una especialidad o sub-especialidad del saber humano. Más importante es sin lugar a dudas comenzar a hablar sobre las cosas a que se refiere ese saber; no solo más importante sino que mucho más interesante y quizás más ilustrativo de lo que es el alcance de la disciplina que se quiere estudiar.

Pero varios años del dictado de la materia me han resignado y convencido que, a pesar de lo afirmado anteriormente, no es fácil obviar un intento de delimitación si se quiere evitar confusiones iniciales.

En estos casos es obligatorio comenzar por ubicar estos especímenes contemporáneos llamados organizaciones. Los cuales parecería innecesario identificar dado el don de ubicuidad que ellos muestran. Es común decir que nacemos, nos educamos, trabajamos y morimos en organizaciones y por lo tanto se supone que todos sabemos qué son organizaciones.

Pero una cosa es un conocimiento vivencial y otra es un conocimiento nocional. Existencialmente podríamos dar ejemplos de organizaciones como empresas, sindicatos, partidos políticos, escuelas, hospitales, cárceles, etc. Nocialmente debemos preguntarnos qué es lo que ellos tienen en común y las diferencias de otras formas sociales como las familias, las comunidades de barrio, los movimientos sociales, etc.

A título ilustrativo del grado de consenso logrado en la materia daremos la definición de psicólogo norteamericano y de una socióloga alemana. El primero Edgardo Shein define a la organización como «la conducción de las actividades de un cierto número de personas, que intentan conseguir una finalidad y objetivo en común y explícito, mediante la división de funciones y del trabajo, mediante una jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad».

La segunda, Renate Mayntz plantea que los rasgos comunes que estas entidades tienen efectivamente son: 1º «ser formaciones sociales, totalidades articuladas, con un círculo previsible de miembros y una diferenciación interna de funciones». En 2º lugar el estar orientada de una manera consciente hacia fines y objetivos específicos. En 3º lugar tienen en común el estar configuradas racionalmente, al menos en su intención con vistas al logro de estos fines u objetivos (ser antes organizados, estructurados).

En estas definiciones y muchas otras de sociólogos de países de centro o de periferia de una u otra de las disciplinas sociales, encontramos presente al menos el hecho de ser entes sociales encaminados explícitamente al logro de fines específicos con un mínimo de división horizontal y vertical del trabajo.

La infinidad de las organizaciones, el papel que ellas juegan como mediadoras entre los individuos y los valores que intentan institucionalizar y su papel de agentes u oponentes del cambio les han asignado tal importancia que han sido objeto de estudio por parte de diferentes científicos sociales entre ellos la Sociología.

La Sociología de las organizaciones se preocupa por develar los factores, el contexto, los trasfondos y las fuerzas que operan, rodean y subyacen a las organizaciones como sistemas sociales en continua interacción con su medio.

El fenómeno organizacional es analizado por la sociología a tres niveles diferentes dependiendo de la perspectiva, intereses y el marco metodológico, teórico e ideológico del analista preocupado por dicho fenómeno.

Estos tres niveles hacen referencia al individuo, la organización en sí o la sociedad como una globalidad.

Desde el punto de vista del individuo, los problemas objeto de atención son principalmente aquellos referidos al tipo y grado de participación y pertenencia en y a diversas organizaciones. Las motivaciones que lo llevan a participar, permanecer y ascender dentro de ellas. Su comportamiento y reacciones, etc.

Cuando se estudia la organización en sí misma, el foco de atención se ubica en la estructura de poder, el sistema técnico, el de la distribución de las recompensas, el sistema normativo e ideológico, los fines objetivos y metas, y los procesos relacionados como los de cooperación, conflicto comunicación, etc.

Tanto como la influencia del medio ambiente sobre la organización como el condicionamiento puesto por la acción de los individuos.

Cuando se estudian las organizaciones desde la perspectiva de la sociedad como una globalidad se parte de la sociedad y se pregunta, ¿hasta qué punto la independización de fines organizacionales lleva a conflictos en la sociedad capaces de generar rupturas serias?, ¿qué papel juegan determinadas organizaciones en las transformaciones sociales?, ¿cuáles son los efectos de una sociedad organizacional sobre los individuos en cuanto al grado de segmentación en roles inconexos o contradictorios que la super-especialización de una sociedad de masas puede producir? etc., etc.

El propósito de la sociología como disciplina científica es el describir experiencias particulares que permitan generalizaciones que luego den lugar a explicaciones y predicciones. Esta es la dialéctica propia del quehacer investigativo de la Sociología de las Organizaciones, que partiendo muchas veces de estudios de casos dan pie a la identificación de fenómenos, la elaboración e conceptos y la generación de hipótesis que buscan su verificación en estudios de mayor amplitud para poder elaborar teorías que den lugar a la posibilidad de diagnosticar, explicar y predecir determinados desarrollos y procesos de las organizaciones.

Segunda parte

Enfoque de la materia: crítico, contextual y comparativo

Consideramos de suma importancia plantear el enfoque que se desea dar a la materia a los efectos de evitar confusiones semánticas que llevan a equívocos innecesarios. Esto es preciso debido a la naturaleza de la emergencia histórica

de esta disciplina, con sus objetivos manipulativos, adaptativos, a contextualizados empiristas, a históricos y empresariales.

Debemos darle un enfoque contextual. Las organizaciones (sean estas empresas, cárceles, hospitales, universidades, sindicatos o monasterios) son entendibles si las consideramos como formando parte de una estructura socioeconómica. Ésta estructura la condiciona en sus fines, estructura, procesos, etc. y a la vez ella puede ser protagonista de gran importancia en las transformaciones, como propulsora y obstáculo de los fines colectivos de los distintos grupos, clases, fracciones de clases, etc.

Es decir la organización se encuentra en continua interacción con su medio, es condicionada por éste y a su vez intentan dominar o controlar a aquel. Basta solo mencionar una de las tantas organizaciones, las empresas multinacionales, para comprender la última afirmación. por el otro lado las cárceles sirven de ejemplo para mostrar cómo el medio condiciona a las organizaciones de acuerdo a cuáles sean las fuerzas y clases sociales, hegemónicas y predominantes, para darnos cuenta qué tipo de personas, grupos, serán los sujetos de esta organización y qué se pretende hacer con ellos, ya sea rehabilitarlos o mantenerlos en custodia, reintegrarlos a la sociedad o mantener a la sociedad de las supuestas desviaciones de los mismos.

Este enfoque contextual se opone a una visión racionalista voluntarista, que supone que lo que sucede dentro de las organizaciones y el logro de sus fines es sólo el producto de su sabio diseño y una hábil conducción.

Nuestro enfoque es comparativo porque consideramos diversos tipos de organizaciones, y no sólo a la gran empresa capitalista monopólica (como si esta fuera la organización por excelencia, de la cual todo conocimiento teórico es derivable y toda su praxis es extensible a otro tipo de organizaciones, ya sean establecimientos agropecuarios como iglesias, hospitales o clubes de fútbol).

Es fundamental comparar viejas y nuevas formas organizativas, acorde con el desarrollo de las fuerzas productivas y los cambios en las relaciones de producción

y trabajo en general. Por ello nos plantearemos, organizaciones empresariales de distintas formas de propiedad (privada, estatal y social), universidades de distintas formas de participación de sus miembros integrantes.

Para este tipo de análisis recurriremos a las experiencias locales, cuando ellas se hubiesen desarrollado suficientemente en nuestro medio. También apelaremos a experiencias vigentes en otros contextos, para poder inferir tendencias posibles en los procesos de transformación social en naciones con problemáticas afines o proyectos sociopolíticos convergentes. En otras ocasiones el contraste de formas organizativas en países con problemáticas y/o proyectos sociopolíticos opuestos permite también brindar luz sobre la dinámica organizativa.

Este enfoque comparativo ayuda a tomar conciencia de la naturaleza histórica y contextualmente específica de ciertas formas organizativas y las serias consecuencias que su trasplante indiscriminado produce en las sociedades receptoras.

Por último, este enfoque brinda la posibilidad de que el estudiante de administración se prepare y considere la posibilidad de brindar sus servicios a otras organizaciones que no sean sólo las de tipo empresarial. Esto permite ampliar sus posibilidades ocupacionales. A la vez evita que su sensibilidad tienda a absolutizar un conjunto de conocimientos y prácticas de validez específicamente circunscriptas a organizaciones y circunstancias históricas, que no las que les corresponderán o en las que podrá actuar en un futuro no muy lejano.

El enfoque central del curso SERÁ CRÍTICO de la naturaleza y el origen de los conocimientos en uso en las disciplinas administrativas y especialmente de la literatura existente en la sociología de las organizaciones.

Se intentará desentrañar la naturaleza del conocimiento en circulación, en cuanto a los supuestos subyacentes, es decir las concepciones del hombre y la sociedad, que implican las teorías y enfoques organizativos, los valores e ideologías implícitas en las construcciones teóricas, -aquello que se intenta explicar-, y el enfoque de su intención explicativa; al servicio de qué grupo dentro de la organización

y de qué clase social dentro de la sociedad, está el conocimiento, anunciaciones o declaraciones, conocimiento científico que pasa por universal en los manuales.

El aspecto crítico no supone una negación de lo existente en el área ni mucho menos, sino el intentar sacar a la luz y a la superficie lo que se encuentra en el trasfondo no explicitado por razones voluntariamente queridas o inconscientemente ignoradas.

El origen y fuente de los conocimientos y sus modos de producción y reproducción, es otra de los temas objeto del análisis crítico de la materia. En este plano se encuentra el planteo de la naturaleza exo-generada de los conocimientos en uso. El trasplante acrítico de estructuras científicas técnicas profesionales, aptas para producir conocimientos, entrenar a los profesionales y utilizar los conocimientos, es fruto de la dependencia económica-cultural de nuestro país.

Estas estructuras en los países de centro, de los cuales dependemos, surgieron como respuestas más o menos válidas a los problemas organizativo de dichos países. Pero esos problemas suelen ser muy diferentes de los problemas que emergen en nuestros países Latinoamericanos y por lo tanto, esas estructuras buenas para esos países pueden no serlas o ser malas para los nuestros. No solo por la incapacidad de generar respuestas pertinentes, sino también porque refuerzan la dependencia económica-cultural y frustran a la mayoría de los profesionales, producto del entrenamiento realizado bajo dicha estructura.

Por las características del proceso de institucionalización de las disciplinas administrativas, en las que existen usuarios actuales y potenciales disponibles para emplearlos, es que no se genera una infraestructura de producción de conocimiento autóctono, y por lo tanto el sistema exo-generado se nutre de una importación continua de conocimientos producidos en los países de los que dependemos. Este modo de institucionalización de la producción que menos contradicciones aparentes genera, es aquél que resulta más difícil de ser cuestionado o ser transformado por sus propios integrantes. Mucho más todavía cuando la calidad de los conocimientos aparenta un alto nivel al alejarse de la naturaleza de proverbios y recetas con que se nutría la teoría administrativa clásica y sustituirla por conocimientos de

naturaleza abstracta y sistemática con un alto grado de formalización del lenguaje de difícil acceso al usuario común, pero que en el fondo no varía substancialmente las características de los conocimientos, sino más bien su forma de presentación.

Tercera parte

Revisión crítica de algunos enfoques o marcos teóricos sobre las organizaciones y sus supuestos principales

Este trabajo pretende ser una guía para orientar la reflexión crítica a realizarse en los cursos de la cátedra de sociología de la organización y los prolegómenos de un futuro artículo sobre el tema. La literatura sobre el tema es de tal manera extensa y heterogénea, que obliga a una selección cuidadosa de las escuelas y enfoques, que pueda contribuir a esclarecer los elementos subyacentes no explicitados de los principales enfoques organizacionales. Ante esta situación he optado por recurrir a las fuentes de las cuales emergen posteriores pensamientos, que se presenta quizás en forma más compleja y formalizada. Es decir, he optado por referirme fundamentalmente a los clásicos. De los supuestos y elementos de análisis, he seleccionado aquellos que puedan ayudar a entender en su globalidad a esta especialidad sociológica y permitan no sólo desentrenar sus aspectos ideológicos, sino también su modo de aproximarse a la realidad.

Como estilo, deliberadamente, he elegido aquel que pueda ser más polémico y presentar de forma más exagerada los rasgos que considero más significativos, a los efectos de que estos queden más a la vista, sabiendo que con ello se pierde precisión descriptiva y justicia evaluativa. Otra finalidad es resaltar los vacíos notorios.

Por otro lado, parto del supuesto de que el alumno conoce las teorías o enfoques a los cuales haré referencia, por haberlos estudiado en otras materias de la carrera de administración.

Para comenzar, diré, que un elemento común a toda la teoría de las organizaciones es su carácter notoriamente formalista. En este sentido, el deseo de elaborar

teorías, marcos referenciales o modelos que engloban a todas las organizaciones, sean estas empresas multinacionales, verdulerías, monasterios, como hospitales, cárceles y sindicatos, por mencionar unos pocos ejemplos, conduce a generar una tendencia formalista con sus connotaciones, a-históricas, a-contextuales y exageradamente abstractas.

El deseo de comparar estructuras, tiempos ideales y formas sociales en sus características más universales, da lugar al surgimiento de un cementerio lleno de esqueletos, sin carne ni vida. Por supuesto, no dejan de tener el valor que todos los fósiles pasados tienen para entender cierto aspecto de su realidad. Pero nadie dudaría que se encuentran muy limitados frente a los seres vivientes de carne y hueso, con una historia y una situación ambiental determinada.

No se puede negar que las relaciones sociales y las organizaciones pueden tener características formales relativamente universales, como el hecho de que todas tienen estatuidos y reales, cierta forma de división del trabajo vertical y horizontal, tecnologías de ciertos tipos al servicios de fines generales o parciales, que todas deben reclutar miembros, que deben ser entrenados y son socializados, y que se integran de modos diferentes participando en distintos niveles, con distinta intensidad y dentro de estructuras de comunicación, decisión y distribución de las recompensas de las más variadas. Que en todas se dan procesos de conflicto, cambio, cooperación, competencia, estructuras de poder, etc.

Pero esto, si bien nos permite entender un aspecto de la realidad nos oculta otro no menos importante; eso es la historicidad y articulación global dentro de un todo mucho más comprensivo y rico en elementos significativos.

Es difícil entender las empresas multinacionales como organizaciones, y por lo tanto por qué se estructuran de tal o cuál manera, sin introducir ciertos elementos de historia socioeconómica del país en que se insertan, de las distintas formaciones en que se ha desarrollado el capitalismo en los países dominantes, los problemas de la dependencia en los países del tercer mundo y las rivalidades inter-imperialistas en el plano internacional.

Así también, resultaría muy difícil entender la estructura, fines, tecnologías, conflictos dentro de los hospitales mentales, sin entender el desarrollo y concepción de la psicología y psiquiatría en los últimos años, su inserción en nuestro medio, los fenómenos de clase social asociados a la psicoterapia, etc. Muchas veces este formulismo nos conduce a la elaboración de lo obvio.

Otra de las características bastantes comunes a las así llamadas teorías de las organizaciones administrativas es su origen de querer transformar un folklore de naturaleza prescriptivo proverbial (traducido en un conjunto de recomendaciones referidas a cómo lograr una administración exitosa, con prácticas gerenciales que supuestamente maximizan beneficios, eficiencias, relaciones sociales armoniosas, etc.) en un conocimiento de tipo científico universal, sistemático y encapsulado en formalizaciones de suma precisión y aparente rigor.

Uno de los elementos débiles de las así llamadas teorías administrativas, organizativas, es casualmente su pretensión de ser teorías. Pero en la mayoría de los casos son solo marcos referenciales, es decir, un conjunto de conceptos y categorías útiles (a veces) como esquemas clasificatorios, otras como orientaciones generales, que plantean campos de fenómenos significativos para interpretar ciertos aspectos de la realidad. En otros casos, solo un conjunto de generalizaciones empíricas, inconexas entre sí, inferidas de experiencias muy particulares realizadas probablemente por un objetivo exitoso y que tienen el valor de la genialidad o simpleza intuitiva del que desea transmitir sus experiencias.

A esta forma de generar conocimiento se le suman otros dos de naturaleza diversa, una de fuente racionalista deductivista, que a partir de una concepción de racionalidad capitalista postulan un modelo de empresario racional que optimiza eficiencia administrativa, bajo distintos tipos de supuestos.

Este tipo de elaboración no se diferencia significativamente del modo de producción de conocimientos de la economía clásica, excepto en el grado de formalización, debido al avance de la lógica simbólica y otras herramientas intelectuales del mismo tipo. Pero su concepción del hombre es tributaria de una psicología simplista y de una concepción de sociedad formada por un agregado de individuos. Responde

a-contextuadamente y a-grupalmente a una gama restringida y predeterminada de estímulos.

Cuando este modo de producción abandona la visión individualista, nominalista, de sociedad y de formas colectivas, las sustituye por una visión sistémica. Se concibe a las organizaciones como sistema en las que existen partes que interactúan dentro de ciertas fronteras, que son las propias de aquello que se pretenda analizar. En general, se supone que las organizaciones (sistema), importan ciertos recursos, los transforman (en una caja negra) y exportan un bien o servicio como resultado de esa transformación.

En este caso se está postulando que todas las partes se interrelacionan entre sí, intercambiándose aquello por lo cual cada uno de los elementos que componen ese sistema fue construido. Se da como supuesto cierto grado de equilibrio dinámico.

Los supuestos de la visión sistémica (integración de partes, límites claros, definidos, retroalimentación y contribución positiva de todas las partes), rara vez se dan en la realidad, sino que más bien tienden a obscurecerla, pues nos dan una imagen de la misma que solo existe en la mente de quien concibe un conjunto de actividades como formando parte de un todo sistémico. Es decir, la apelación de la idea de sistema reifica la realidad. A nuestro juicio, la utilidad de la misma es la de poder entrar en un campo del cual conocemos poco, e identificar partes y detectar posibles interconexiones. Luego de cumplida dicha función, la misma es un impedimento que asfixia y entorpece la captación de la realidad.

Otra forma de aproximarse al conocimiento de la realidad organizacional, es la seguida por los cultores de la escuela de relaciones humanas y continuadores. Esta escuela intenta inferir de la realidad al conocimiento por medio de un conjunto de investigaciones, y de allí llegar a la formulación de generalizaciones empíricas.

Este método, si bien tiene la apariencia de rigor metodológico, padece de defectos de gran magnitud. Primero, la fe ciega en que la montaña de datos e información, sin que estén insertos en una teoría, puedan adquirir sentido y poder explicativo, por medio de una mano ordenadora de naturaleza invisible. El empirismo abstracto

de la sociología norteamericana se parece mucho al liberalismo económico, en cuanto se supone que, por factores casi mágicos, la heterogeneidad de investigaciones apiladas una arriba de la otra, en un momento dado, han de ponerse al servicio del bien común, que es el conocimiento de las totalidades que nos interesa entender.

Otro de los problemas metodológicos de fondo de esta metodología, es la continua trasposición de los niveles de análisis. No se sabe si las proposiciones hacen referencia al individuo o grupos dentro de la organización, o a atributos de la organización como un todo, o las relaciones entre organizaciones.

Tampoco es del todo claro en el Aconcagua de investigaciones publicadas por esta escuela, si en el fondo existe una intención de teoría, o lo que se busca es la verificación de hipótesis con metodologías propias de las ciencias físicas.

Por último, no solo la falta de un marco teórico de cierta envergadura contribuye a la trivialidad del conocimiento. El excesivo énfasis en la precisión de las mediciones conduce a elegir temas que son pasibles de ser investigados con las técnicas propias de las ciencias naturales. En estos temas suelen ser de menor relevancia las teóricas-políticas.

Un intento de superación de estas escuelas lo proporciona la escuela inglesa, en su exponente más conocido: el Tavistock Institute, que propugna algo parecido a un método estudio-acción, donde el mismo investigador se inserta en las organizaciones, para conocerlas y transformarlas.

El investigador no solo es un «intelectual preocupado por el conocimiento en sí mismo» o un asesor que vende conocimiento para que otro lo implemente en un proceso de transformación o desarrollo organizacional, sino que él se incorpora tanto en su doble papel, a una transformación en cuya organización él tiene un rol activo. De esta manera, aquí se cambia el enfoque, integrando, por un lado, la visión de *verstehen* o comprensión desde adentro de los ejecutivos intuitivos, con cierto rigor teórico-intelectual, propio de quien tiene el arte del investigador y el conocimiento del científico. Aquí, como en otras actividades, la praxis y el compromiso

sensibilizan respecto a la problemática más relevante y ayudan a ver la realidad tal como la experimentan sus propios protagonistas. En este caso es necesario plantear que el compromiso de este tipo de investigador es parcial y preponderantemente con el sector patronal (ej. Los Glacier Projects o los estudios de Rics en la India). Lo valioso de estos estudios se encuentra, no el rigor de la prueba, sino en el hecho que son estudios de caso, en los que el investigador tiene la visión el todo y por lo tanto en muchos casos llegan a descubrimientos y aportes teóricos de gran significación como en el caso del «Sistema sociotécnico» de Trits y Compañeros.

Otro aspecto en común de la mayoría de los enfoques organizacionales se encuentra en el tipo de variable dependiente que debe ser explicada, es decir, la eficiencia de las organizaciones. Por lo tanto, la explicación se centra fundamentalmente en cuáles son las variables independientes que lograrán maximizar la eficiencia, productividad, beneficio, etc.

La explicación por supuesto va de acuerdo al enfoque que se aplique. En este caso es donde varían substancialmente las así llamadas teorías. Es cierto que se dan excepciones y que algunas escuelas en forma primaria o secundaria se preocupan por las relaciones entre las organizaciones y su contexto (Weber, Trotsky, Mandal, Touraine, etc.) y cómo las organizaciones pueden servir u obstaculizar a los objetivos sociopolíticos en las que se inserta. Otros se preocupan por la alimentación del trabajador (Marx, Gertz, etc.). otros, por la forma en que se puede maximizar la participación de los distintos integrantes de la organización en la teoría de las decisiones (experiencia de cogestión y autogestión) y distribución de beneficios.

Otros de los elementos que subyacen a casi todas las escuelas, con excepción de la escuela marxista, es suponer una concepción de sociedad en la que lo normal es la armonía de intereses y que los conflictos son elementos patológicos producto de alguna teoría conspiracionista que atribuye a agentes externos a la organización, la subversión de un orden natural de mutuo beneficio. La visualización de los responsables de turno de los conflictos, varía según las situaciones históricas (a veces los sindicatos o partidos políticos, o las ideologías importadas por los intelectuales) pero nunca se la conceptualiza como producto de contradicciones internas, que

reflejan intereses dispares entre los integrantes que ocuparan posiciones diversas dentro de las organizaciones. Otra manera muy común de interpretar los conflictos es visualizarlos como producto de ruidos en el proceso de comunicación. En este caso, el conflicto es visualizado como semántico, como aparente y por lo tanto como algo fácilmente controlable, en base a técnicas de relaciones humanas (tema que volveremos a tocar cuando hablemos de esta escuela).

Desde aquí, luego de haber visto algunos de los supuestos y orientaciones que engloban la mayor parte de la producción de conocimientos en este campo de la sociología y de las disciplinas administrativas, veremos aquellos supuestos, aproximaciones y orientaciones metodológicas que diferencian a algunas de las principales escuelas. Otra de las características de casi todas las escuelas es la ausencia de los fenómenos de poder, entendiéndose las relaciones de superordinación y subordinación como fenómenos de coordinación e las tareas, producto de la división del trabajo. Coordinación que a lo sumo se traduce en problemas de autoridad y liderazgo, es decir, solo poder legítimo y carismático. Nunca poder ilegítimo, es decir, visualizado como opresión de guante blando o duro.

Iniciaremos el análisis de las escuelas por separado. Los intentos de clasificación conocidos suelen ser sumamente insatisfactorios por no tener criterios unívocos o categorías mutuamente excluyentes omnicomprensivas. Son formas de agrupar la literatura en el área, en términos más bien cronológicos y algún rasgo sobresaliente, en ves de serios intentos metodológicos de encontrar un marco referencial apropiado para ubicar las escuelas con una lógica adecuada.

Entre uno de tantos intentos de clasificación citaremos al presentado por Richard Hall, que reformula a D. S. Plugh. Este primer autor identifica los siguientes enfoques: 1) Teorías gerenciales, 2) Teorías estructuralistas, 3) Teorías grupales, 4) Teorías sobre el individuo, 5) Los teóricos de la tecnología, 6) Los teóricos de lo económico, y 7) los teóricos del poder.

En las primeras (TEORÍAS GERENCIALES) ubican a autores como Henry Fayol, Lyndall Urwick, Lutther Gulick, James Mooney y Frederick Taylor. Según Hall, estos autores tienen en común proponer un conjunto de prescripciones de cómo las organizacio-

nes deben organizarse para obtener el máximo de productividad y eficiencia. Sus prescripciones pretenden ser de validez universal. Surgen de las prácticas de gerentes que intentaron transmitir sus experiencias para beneficio de otros gerentes.

Las teorías ESTRUCTURALISTAS según Hall buscan estudiar qué es lo que produce la diferencia entre las estructuras de las diversas organizaciones. Dentro de esta teoría se agrupan autores como M. Weber, T. Burn, G. M. Stalker, P. Lawrence y J. Lorach, etc.

En las teorías GRUPALES se encontrarán autores como E. Mayo, K. Lewin y muchísimos otros que generalmente se asocian a la escuela de relaciones humanas. La premisa más importante de esta escuela es la de que el grupo ejerce una influencia decisiva en el comportamiento del individuo, mayor que las normas organizacionales y las predisposiciones individuales.

Bajo el rubro de teorías DEL INDIVIDUO se incluyen autores tales como C. Argyris, Maslow, March y Simon. La preocupación central de esta escuela se centra en el individuo, sus predisposiciones y los incentivos y recompensas capaces de movilizar su comportamiento en la línea deseada por los que detentan el poder o la autoridad. Hall ubica dentro de esta corriente a March y Simon, pues ellos consideran a la organización como un conjunto de individuos embarcados en un proceso de toma de decisiones y, aunque reconozcan condicionamientos organizacionales, su marco de referencia está construido alrededor de las motivaciones individuales.

En cuanto a los teóricos DE LA TECNOLOGÍA, ubica a autores como J. Woodwards, P Thompson, Ch. Perraw, E. Trist. Todos ellos han pretendido mostrar que las variables tecnología es uno de los condicionantes de mayor peso relativo en la estructuración de la organización, aunque reconocen que no es el único determinante. Llegando a preconizar la existencia de un sistema sociotécnico.

En cuanto a los teóricos DE LO ECONÓMICO, hace inmediata mención de autores como Cyert y J March. Si bien utilizan a la empresa económica como su base, sus ideas pueden extenderse a otras formas organizacionales. Su preocupación central es poner en evidencia el descuido de las decisiones económicas, por parte de la

mayoría de las escuelas, que según estos autores han privilegiado en exceso psicociológicas. Ellos plantean que los factores económicos tienen una anterioridad a los otros en tanto que actúan como factores de supervivencia.

Por último, en los teóricos del poder Hall ubica a autores como Etzioni y Crozier. Ponen en evidencia el fenómeno del poder, como el otro gran ausente de las teorías organizacionales.

Como se puede observar, este esquema clasificatorio adolece de todas las incongruencias mencionadas anteriormente, aportando muy poca luz sobre la problemática en cuestión. Sólo sirve para mostrarnos cuan compartimentalizada por regiones geográficas y grupos ideológicos se encuentra la temática organizacional. En este enfoque se omiten autores, escuelas, etc. de la mayor importancia, tales como los aportes de la escuela francesa, con autores como G. Friedman, P. Naville, A. Touraine, S. Mallet, A. Gortz, etc.

La escuela inglesa es presentada de una manera fragmentaria. Los aportes o sugerencias de la escuela marxista son omitidos totalmente. Las preocupaciones de los problemas de la mayor significación para países del tercer mundo, relativos a la relación organizacional y su contexto, en temas tales como las empresas multinacionales, son totalmente ignorados.

Esta clasificación no solo muestra el grado de etnocentrismo y de ideologización existente, sino también la precariedad teórica del área.

A los efectos de sugerir un modo de aproximarse a los autores y escuelas, intentaremos mostrar a título ilustrativo, el análisis que se podría hacer de algunas de las distintas escuelas y sobre todo indicar cuáles son algunos de los elementos a tener en cuenta.

A modo de guía, muy tentativa, sugerimos los siguientes aspectos, para analizar lo que generalmente no se explicita y subyace en la mayoría de las teorías.

1.º **AQUELLO QUE INTENTA EXPLICAR EN PRIMERA INSTANCIA.** Es decir, cuál es la variable dependiente de la teoría, escuela o enfoque de referencia. Entre otras, ésta

puede ser la eficiencia, efectividad, el tipo de estructura asumida de la organización sobre el individuo, los modos de controlar el contexto, etc.

2.^{do} CUÁLES SON LAS VARIABLES INDEPENDIENTES que se privilegian en el sistema, es decir, aquello que se supone tiene el mayor poder explicativo dentro del esquema teórico, para dar cuenta de las determinaciones de las variables dependiente. Ej. la tecnología, el contexto, las relaciones de poder interno, la satisfacción en el trabajo, el grado de alienación, el sistema de comunicaciones, la forma que sume la propiedad, el tipo de incentivos empleados, etc.

3.^{ro} CUÁLES SON LAS UNIDADES DE ANÁLISIS, es decir, de quién se está predicando determinadas características, En este sentido, las unidades de análisis pueden ser individuos, grupos, organizaciones, etc. El tener en claro este aspecto ayuda a obviar el caer en la falacia del nivel equivocado en la explicación de distintos fenómenos. Es decir, apelar a un nivel orgánico para explicar un nivel social, o a un nivel psicológico para explicar un nivel cultural de naturaleza superestructural. En el fondo, este tipo de transposición puede ser útil como elemento mediador interpretativo, pero difícilmente explicativo sin caer en un reduccionismo simplista.

4.^{to} CUÁL ES LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA ADOPTADA, para adquirir el conocimiento que intenta aportar dicha teoría. Puede tratarse de inferencias de tipo inductivo o deducciones de un modelo apriorístico. También es necesario preguntarse el grado de generalidad intentado por los autores y en qué medida dicho grado de generalidad resistiría el más elemental análisis lógico, empírico del mismo. El grado de generalidad, universalidad debe ser cuestionado en su dimensión espacial, temporal y organizacional.

5.^{to} QUÉ SECTORES, dentro de la organización o en la sociedad, con los beneficiarios directos e indirectos, promotores de la elaboración teórica que se realiza. Hay que tener en cuenta que en las ciencias sociales es muy difícil pensar en términos de neutralidad valorativa, y que en muchos casos la ciencia y la técnica, consciente o inconscientemente, se han convertido en uno de los instrumentos de dominación más sutiles y poderosos que la sociedad occidental posee en su actualidad histórica.

En el caso de las disciplinas administrativas, lo más común es que los conocimientos surjan a consecuencia de un interés directamente explicitado por propietarios o gerentes, para resolver problemas prácticos de las organizaciones, o a raíz de subsidios de empresas, fundaciones de carácter empresarial, con el fin de lograr un avance del conocimiento en determinada línea.

6.^{to} QUÉ CONCEPCIÓN DEL HOMBRE SUBYACE a las formulaciones teóricas. O planteado de otra manera, qué modelo psicológico, no explícitamente planteado, puede encontrarse como substracto de los diferentes enfoques. A título ilustrativo podríamos distinguir un esquema estímulo-respuesta propio de una psicología conductista en cualquiera de sus variantes, que siempre supone un hombre condicionado por estímulos. Estos se presentan como castigos o recompensas que refuerzan o inhiben ciertos comportamientos y que operan sobre la base orgánico-biológica del individuo. En este esquema de hombre no existe mediación mental de ningún tipo que interprete o defina los estímulos y situaciones desde una interioridad. Casi se postula universalidad de percepción de estímulos, dada la universalidad orgánico-biológica. Por ende, se supone la igualdad de respuesta ante estímulos similares.

Podría suponerse cualquier otra de las múltiples concepciones del hombre, en las que sí existe una mediación simbólica de los estímulos y una interioridad que, si bien es emergente de un nivel orgánico, tiene su grado de autonomía e interpretación.

Se puede concebir al hombre en una visión individualista-atomista, o como formando parte de un todo social que lo sitúa en un contexto que lo condiciona, dando lugar a las múltiples interpretaciones psicosociales del individuo, hasta poder llegar al extremo de concebirlo en una forma sobresocializada, es decir sólo como un producto del contexto.

7.^{mo} EN TODA CONCEPTUALIZACIÓN ENFOQUE ADMINISTRATIVO subyace una concepción de cómo es posible el orden y la integración dentro de la organización, como reflejo de una concepción similar, respecto de la sociedad.

Puede concebirse a la sociedad y el orden social establecido como un acuerdo de mutuo beneficio y comunidad de interés basado en el consenso alrededor de ciertos valores que mantienen unida a la sociedad y a cada una de las organizaciones. O también puede concebirse el orden social establecido como el producto de una situación de poder y coerción, en que las partes integrantes, si bien pueden tener intereses antagónicos divergentes o no complementarios, se mantienen unidos por la existencia de una situación de dominación, por un grupo más poderoso, al disponer de una multiplicidad de recursos que pueden obligar directa o indirectamente a participar a otros grupos que no sienten estar identificados con los fines y proyectos del grupo dominante.

En general, la mayoría de las teorías administrativas postulan una supuesta armonía de intereses y conciben al conflicto y al poder como patológico, en un caso, e irrelevante en el otro. Todo se presenta como cooperación, coordinación y carisma, que son formas de obscurcer las relaciones de dominación que pueden existir. Sin negar que las otras relaciones existen y son importantes, lo que se desea remarcar es la prevalencia exagerada de lo consensual en detrimento de lo coercitivo-conflictivo.

En este caso, las relaciones de poder son sustituidas por relaciones de coordinación y autoridad cuya función principal es la de persuadir e ilustrar sobre la conveniencia de adoptar la solución QUE ES LA ÚNICA Y MEJOR de acuerdo a los supuestos de optimización. El supuesto subyacente en muchas de estas elaboraciones es el de la distribución diferencial de la racionalidad en la organización. Los participantes mayores son los que poseen una racionalidad instrumental plena y los participantes menores la poseen en una escasa medida, suponiendo que son propensos a un comportamiento emocional-afectivo, que les dificulta ver el bien común, explicitado en el «único y mejor modo de hacer las cosas» (obstaculizado por bloques afectivos o semánticos). Por lo tanto, lo que se debería estudiar son los problemas de liderazgo y participación.

En el marco de una ideología que postula apriorísticamente la armonía de intereses, en una sociedad capitalista, la participación se convierte en una de las tantas formas de manipulación e ilusión pseudo-participativa.

Una verdadera participación de estas sociedades podría ocurrir si los propietarios estuviesen decididos a ceder poder de decisión sobre aspectos significativos, situación que históricamente se ha demostrado bastante improbable.

8.^{vo} La distinción entre *dos concepciones distintas*. De acuerdo a la terminología de Gouldmer, ellas serían modelos RACIONAL Y DE SISTEMA NATURAL. J. Thompson, siguiendo una larga tradición, las presentan como ESTRATEGIAS DE SISTEMAS CERRADOS O ESTRATEGIAS DE SISTEMAS ABIERTOS para el estudio de las organizaciones.

El modelo racional o estrategia de sistema cerrado, en función del cual han emergido la mayoría de los enfoques clásicos, supone que es relevante lo que surge por un acto racional e intencional, producto del diseño más apto para el logro del máximo de eficiencia y efectividad organizacional. Todos los recursos y elementos que poseen las organizaciones son los adecuados para la obtención de resultados predictibles. Los elementos externos al sistema son considerados irrelevantes, a excepción de aquellos que son incorporados en forma deliberada a la organización y por lo tanto se encuentran bajo control (es decir, sin que puedan producir disrupción alguna al plan original).

Los desarrollos de la organización son producto de profundizaciones progresivas por medios racionales y científicos para alcanzar *el único y mejor modo*. En este marco es comprensible la tendencia a universalizar fórmulas y técnicas a lo Taylor y Fayol. Se observa el profundo desprecio por el análisis de situaciones del contexto, que es conceptualizado básicamente como irrelevante.

En contraposición, EL SISTEMA NATURAL ESPONTÁNEO DE LA ESTRATEGIA DE SISTEMA ABIERTO presupone que la organización emerge y se encuentra en una continua interacción con el contexto, en la búsqueda de sobrevivir en condiciones de amenaza y constante incertidumbre. Dentro de la organización interactúan partes deliberadamente creadas con un conjunto de elementos que surgen espontánea-

mente en un proceso adaptativo en función de las situaciones cambiantes en el medioambiente.

Las distintas escuelas oscilan en sus formulaciones entre las distintas alternativas polares, planteadas en los ocho aspectos señalados a título indicativo de algunos temas que consideramos de mayor importancia para una captación de los trasfondos no explicitados y que, por lo tanto, dificultan su verdadera captación.

El análisis específico de las distintas teorías en función de estos supuestos y orientaciones metodológica será realizado por los distintos grupos dentro de cada curso. Recomendándose la lectura de los siguientes libros KLIKSBERG. B.: EL PENSAMIENTO ORGANIZATIVO. DEL TAYLORISMO A LA MODERNA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN. Depalma, Bs. As., 1971 y W. Mouzelis: *Organiaztion and bureaucreacy* , Reutledge, y Keguun Paul, Londres, 1967.



2

Francisco Suárez, María Antonia Gallart y Eduardo H. Ortega

La inserción de las organizaciones en los procesos sociales

La influencia del contexto sobre las organizaciones
y el papel de éstas en las transformaciones sociales

Índice

1. Introducción	54
2. Marco referencial para el análisis de la relación entre la organización y su contexto	55
3. El estudio de las organizaciones en relación con su proximidad al proceso global de la sociedad	64
3.1. Organizaciones ubicadas en el primer nivel de proximidad	64
3.1.1. Sindicatos	64
3.1.2. Partidos políticos	75
3.1.3. Fuerzas armadas	84
3.2 Organizaciones ubicadas en el primer nivel de proximidad	64
3.2.1 Universidad	93
3.2.2 La empresa	103
3.3 Organizaciones ubicadas en el tercer nivel de proximidad	122
3.3.1. Hospitales y escuelas	122
4. Reflexiones finales y sugerencias para futuros estudios	129

1. Introducción

Este ensayo sobre las relaciones de las organizaciones con su medio ambiente circundante tiene como finalidad presentar un esbozo de marco referencial sobre el tema, el cual es ilustrado a través de distintos tipos de organizaciones.

Sus destinatarios principales son los estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas interesados en la Sociología de las Organizaciones, a quienes dedicamos este modesto esfuerzo.

Creemos que este intento de sistematización y de formulación de ciertas hipótesis y algunas sugerencias, se encuentra aún en un estado de elaboración precaria. Sin embargo, consideramos que su publicación tiene pleno sentido dada la importancia de esta temática y el gran vacío que sobre la misma demuestra la literatura existente.

Nuestro objetivo es despertar un mayor interés y estimular una mayor discusión sobre el papel de las organizaciones en los procesos de transformación social, así como sobre las influencias que el medio ambiente ejerce sobre la misma vida de las organizaciones.

La mayor parte y la más importante de este trabajo ha sido realizada por María Antonia Gallart quién elaboró el marco referencial y fue la autora de los Capítulos relativos a Fuerzas Armadas, Partidos Políticos, Hospitales y Escuelas. El Capítulo relativo a Sindicatos fue preparado por Eduardo H. Ortega, quien conjuntamente con Francisco Suárez es responsable de la parte destinada a Empresas. Las reflexiones finales fueron elaboradas por los tres autores.

Se deja constancia, asimismo, que el Marco Referencial incluido en el Primer Capítulo constituye una reelaboración de la Guía de Cátedra *Organización y Contexto* escrita por la misma autora (M. A. Gallart), y publicada por el Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas en el año 1973.

2. Marco referencial para el análisis de la relación entre la organización y su contexto

Al iniciar este intento de análisis de la organización y su contexto consideramos necesario definir los supuestos de los cuales partirá nuestro marco de referencia:

1. El enfoque de la organización como sistema abierto, o sea la importancia del sistema externo en el funcionamiento de la organización, para la determinación de sus fines, para su estructura.
2. El segundo supuesto es que la sociedad global es más que la suma de las organizaciones que actúan en ella, que implica una cultura como sistema de normas y valores, y que en esa sociedad se están produciendo procesos de conflicto y cambio social que repercuten en la organización.
3. El tercero, que se relaciona con el anterior, es el enfoque de la sociedad global como algo en proceso, no como algo en equilibrio e inmutable, sino como una realidad cambiante, en continuo devenir.

Si partimos del concepto de organización, vemos que ésta supone:

- Una pluralidad de individuos pertenecientes a ella, que buscan lograr un fin organizacional.
- Que estos individuos estén integrados en una estructura, o sea una diferenciación de roles, y una posición asimétrica con respecto a la autoridad, o en otras palabras que algunos de ellos detenten poder.
- Que para lograr sus fines específicos utilice ciertos recursos sociales (económicos, humanos, institucionales) y desarrolle o adapte una tecnología necesarios para la consecución de estos fines.

Cada una de estas notas de la organización implica una vía de entrada o salida entre el contexto y la organización, ya que:

- Las personas que la integran son reclutadas en un determinado medio, han sido socializadas en una determinada cultura, de la que debe partir la organización para integrarlas.
- Las fuentes de poder en la organización son en gran medida externas a ésta, como por ejemplo: la propiedad de los medios de producción en un empresa capitalista, los cargos políticos en la administración pública, etc.
- Los recursos necesarios para la organización son controlados por el contexto, que a través de ello puede redefinir los fines de aquélla, éstos se establecen en una dialéctica entre la organización y el contexto.
- La tecnología no es evidentemente creada por cada organización, sino que ésta depende para ello de la tecnología dada en la sociedad, o de la incorporación de ésta desde otras organizaciones u otras sociedades.

Continuando con nuestra aproximación al tema de la organización y su contexto, surgen dos dimensiones que si bien son analíticas, y de hecho se da una relación estructural entre la totalidad de las organizaciones y la sociedad global en que se insertan, sirven de alguna manera para especificar el área de contacto entre la organización y el medio ambiente:

- a) *El contexto interorganizacional*: se compone de todas las organizaciones con las que se relaciona la que centra nuestro análisis, sea porque le proveen recursos humanos, tecnológicos o financieros, sea porque reciben los bienes o servicios que provee la organización focal. O bien por tratarse de organizaciones de referencia para ésta (Evan; W. «La Órbita de la organización: Hacia una teoría de las relaciones interorganizacionales» en Thompson J. comp. *Teoría de la Organización*. Buenos Aires, Omeba 1968).

La relación con otras organizaciones influye en la estructura de la organización focal, pues ésta tiende a diferenciar sus unidades o departamentos para controlar mejor el contexto, y manejar la incertidumbre que proviene de éste, esta diferenciación se corresponde con los distintos sectores del contexto organizacional, por ejemplo en una empresa vemos que el departamento

de ventas trata con los clientes, el departamento de producción con los proveedores, el departamento de personal los problemas laborales con el sindicato correspondiente, etc. Pero además de producirse esta división de trabajo entre las distintas partes de la organización debe producirse entre ellas una integración que sea suficiente para el logro de los fines organizacionales. El contexto interorganizacional influye también en el conflicto intraorganizacional, al ser una de las posibles causas de diferencias de intereses entre los grupos de la organización (Lawrence-Lorsch, *Desarrollo de Organizaciones*, 1969, Fondo educativo latinoamericano).

Interesa también la mayor o menor estabilidad del medio ambiente; en organizaciones de tecnologías muy dinámicas o en momentos de cambios acelerados a nivel global, se producen cambios continuos en las relaciones interorganizacionales, sea porque varían las organizaciones que se ubican en las órbitas de entrada y salida de la organización focal, sea porque la relación de poder o de interés mutuo cambia, esto aumenta el nivel de incertidumbre, y es lo que se llama «turbulencia organizacional». (Hall, Richard, *Organizations, Structure and Process*, New Jersey, Prentice Hall 1972).

- b) *El Contexto Global*: Nos ocupamos en este nivel de la inserción de la organización en la sociedad global, sus interrelaciones con ésta, las consecuencias de los procesos y cultura de una determinada sociedad para la conformación y la acción de la organización, y las consecuencias que la actividad de ésta tiene para la sociedad global.

Nos centraremos por lo tanto en las expectativas que tiene el contexto de la acción y objetivos de la organización, y las mayores o menores consecuencias que tenga esa acción para los procesos vigentes en esa sociedad.

Esto nos obligará a una mayor especificidad pues al variar los fines y tipos de organización, variarán las consecuencias de éstas para la sociedad global, y variará la influencia que tiene ésta según el tipo de organización, en otras

palabras, será distinta la relación organización-contexto en una empresa, que en un sindicato, que en un hospital.

Es un enfoque dinámico con supuestos dialécticos y conflictuales. Por lo tanto la pregunta inicial sería: ¿Qué papel desempeñan estas organizaciones en esta sociedad concreta con respecto a los procesos que se están dando? El esquema básico es: crisis en la sociedad, conflicto y cambios en la organización, y cómo se conectan ambas cosas. Las organizaciones variarán por lo tanto según su tipo de inserción en el proceso histórico, y también por su relación con las variables cruciales en el proceso global.

Pero este contexto, no sólo comprende a la sociedad global sino a un sistema de relaciones internacionales en el que la sociedad está inmersa, así que no sólo tenemos que tomar en cuenta la estructura social, política y económica de nuestra sociedad, sino su relación y dependencia con esa estructura internacional.

Esta dependencia tiene tres dimensiones:

- a) Dependencia económica: o sea «la forma, las condiciones, y las consecuencias que asume el proceso de integración de las economías que se establecen en la periferia del sistema internacional de producción y de cambio» (Cardoso, F. A. *Ideologías de la Burguesía Industrial en Sociedades Dependientes*, Siglo XXI 1971).

Esta dependencia trae consecuencias organizacionales, que veremos más adelante, no sólo a nivel de las empresas multinacionales, sino por las modificaciones que produce en las estructuras y fines de algunas organizaciones, y en las relaciones de poder inter e intraorganizacionales.

- b) Dependencia cultural: Todo aquello que hace que la cultura de un país no surja de su propia historia, sino de la impronta de los países centrales. En último término es la falta de creatividad a partir de la propia circunstancia,

la estructuración de normas y valores a partir de la óptica de los países centrales, lo que Darcy Ribeiro llama «Cultura espuria».

- c) Dependencia tecnológica: Es la temática de la incorporación de tecnologías originarias de contextos centrales con todas sus consecuencias estructurales.

Estas dimensiones no son independientes entre sí, sino que se entrelazan en un todo estructural con el sistema de dominación interna, que se expresa en conflictos y alianza de clases, grupos y organizaciones.

Otro aspecto a tener en cuenta, es la importancia de los movimientos sociales para el cambio histórico de esta sociedad. Para ello es conveniente ver cómo se identifican los grupos en conflicto en la sociedad, a quién se oponen y qué reivindican como totalidad deseada.

Resumiendo al analizar cada tipo de organización trataremos de ubicar su papel en relación con los conflictos que se desarrollan en la sociedad, recordando que las organizaciones son teatros del conflicto social, median entre las personas y los valores sociales y según el fin de cada una de ellas serán sus consecuencias en la sociedad total.

Todo lo anterior, hace que el enfoque que planteamos en este trabajo, deba de ser diacrónico, o sea tratar de alguna manera de tomar a las organizaciones en distintos momentos históricos, en particular aquellos de emergencia de procesos populares, para ver qué tiene que ver la evolución de aquellas con éstos, y ver cómo se impactan mutuamente.

La especificidad de los fines organizacionales nos muestran un continuo en la inserción de las organizaciones en los procesos globales, hay algunas que por su papel están más cerca del núcleo del proceso histórico, otras que son influidas manifiestamente por éste, y que tienen peso relativo en la modificación de las tendencias globales, y otras que por su papel están más cerca de los valores y normas culturales relativamente cristalizados, y que por otra parte tienen muy poca capacidad de reacción sobre aquellos procesos.

De lo anterior deducimos tres niveles de inserción de las organizaciones en el proceso global: los identificamos por su mayor o menor cercanía del núcleo de los procesos sociales, y por el tipo de dependencia al que están ligados.

1. Aquellas organizaciones que se insertan manifiestamente en el foco del proceso histórico, siendo expresiones organizacionales de los actores sociales del conflicto global.

En este nivel se ubican en nuestra sociedad:

Los sindicatos: Es evidente su cercanía del núcleo del conflicto social, son actores de éste recibiendo sus consecuencias, pero también con un enorme peso en él.

Su papel es de participación conflictual lo que implica una doble actitud:

- a) Por un lado aceptan el sistema en el cual se desenvuelven,
- b) Por otro lado lo cuestionan. Cumplen un doble rol de defensa salarial y de cuestionamiento político.

Los Partidos Políticos: cuyo fin es la toma del poder político y la utilización de éste una vez obtenido, son expresión institucionalizada de movimientos sociales, de intereses de grupos, de alianzas de clase, mediatizan el conflicto institucionalizándolo y viabilizando la toma del Estado.

Las Fuerzas Armadas: como órgano armado del Estado, ejercen la violencia legitimada por éste, son responsables de la seguridad nacional y se atribuyen de hecho una función política. Un somero análisis de nuestra historia de los últimos cuarenta y cinco años las ubican claramente en este nivel.

Estas organizaciones mediatizan los movimientos sociales, encarnándolos y negándolos a la vez. No sólo son objeto y teatro de los conflictos sociales sino que tienen posibilidad de realimentación y acción sobre el contexto global.

2. Aquellas organizaciones que son teatro del conflicto social a la vez que lugar privilegiado de un tipo de dependencia. Por otra parte, si bien tienen posibilidad de reacción sobre el contexto global su peso es relativamente menor que el de las organizaciones del primer nivel.

La Universidad: Tiene una doble función de creación y transmisión cultural, y de perpetuadora o alteradora de un orden social dado. Cumple un fin profesional, político, y científico. Es a la vez creadora de ciencia y proveedora de personal al sistema productivo. Es lugar privilegiado de la dependencia tecnológica y cultural.

La Empresa (en un sistema capitalista): Es a la vez un sistema político y un sistema racional (de eficiencia). Cumple una función social (la producción) y satisface un interés privado (el lucro). Es la organización teatro del conflicto entre dirigentes y asalariados y lugar privilegiado donde se manifiesta la dependencia económica. (Touraine, Alain, *La Sociedad Postindustrial*, Ariel 1969, Cap. III).

3. Aquellas organizaciones que participan del conflicto social y de la dependencia en la medida que comparten la cultura y están insertas en la sociedad a través de su fin específico (más predominantemente técnico). Por otro lado su capacidad de realimentación sobre el proceso global es mínima.

En estas organizaciones conviene analizar qué tipo de recursos sociales utilizan y qué medios técnicos deben aplicar para lograr su objetivo, cómo se da la dialéctica con el medio ambiente en la determinación de sus objetivos específicos, y de allí deducir sus fines, y por lo tanto su inserción en la sociedad global.

En este grupo clasificamos a los hospitales, escuelas, etc.

La anterior enumeración no pretende agotar los tipos de organizaciones, sino sólo ejemplificar. Por otra parte en distintos momentos históricos una misma organiza-

ción puede pasar de un nivel a otro, éste es el caso de las organizaciones religiosas (por ejemplo la Iglesia Católica) que según su tipo de ética (intramundana o extramundana) y el grado de secularización de la sociedad en que se insertan, pueden encontrarse en cualquiera de los tres niveles.

Resumiendo lo dicho anteriormente: las organizaciones son subsistemas de un sistema social global, formadas para obtener un fin específico legitimado por el medio ambiente, que utilizan recursos sociales y medios técnicos, y dirigidas por un poder (en gran parte debido a fuentes externas) que determina roles y status de los miembros de esa organización. Por otro lado esa organización es una manifestación concreta del proceso histórico (Touraine, Alain, *Production de la Société*, Ed. du Seuil 1973, Cap. 5, pág. 280 y sig.).

Lo que intentaremos en el resto de este trabajo es desarrollar lo que planteamos aquí, en los tipos de organizaciones vistos más arriba y en el contexto social argentino. Es un primer intento de aproximación a un tema muy poco tratado en la bibliografía organizacional.

Intentaremos ver el impacto del contexto en los fines, estructura, distribución de poder inter e intraorganizacional, en las tecnologías organizacionales, y en las formas organizacionales (por ejemplo, las diferencias entre organizaciones empresariales según las formas de propiedad).

Bibliografía

Evan, William M. «La Órbita de la Organización: Hacia una teoría de las relaciones interorganizacionales, en *Teoría de la Organización*, James D. Thompson comp. Buenos Aires, Omeba 1968.

Lawrence Paul R. y Lorsch, Jay W. «Desarrollo de Organizaciones» Diagnóstico y Acción. Fondo Educativo interamericano SA, 1969.

Hall, Richard, *Organizations Structure and Process*. New Jersey, Prentice Hall 1972.

Cardoso, Fernando Henrique, *Ideologías de la Burguesía Industrial en sociedades dependientes*. Siglo XXI México, 1971.

Touraine, Alain, *El Movimiento de Mayo o el Comunismo Utópico*, Buenos Aires, 1970, Signos.

Touraine, Alain, *La Sociedad Postindustrial*, Barcelona, Ed. Ariel, 1969.

Touraine, Alain, *Production de la Société*, Ed. du Seuil, París, 1973.

3. El estudio de las organizaciones en relación con su proximidad al proceso global de la sociedad

3.1. Organizaciones ubicadas en el primer nivel de proximidad

3.1.1. Sindicatos

El sindicato, además de ser una de las organizaciones más cercanas a los procesos político-sociales, es ricamente sugerente en lo que se refiere al contexto. No sólo porque es claramente abierta y tiene múltiples intercomunicaciones con el medio ambiente sino también y especialmente, por el mismo rol que cumplen en la sociedad.

Si bien pueden encontrarse antecedentes, el sindicato nace dentro de la sociedad capitalista, en el mismo centro de su actividad productiva, y como una oposición de intereses. Es decir, mientras la empresa, la universidad o el hospital se proponen fines «propios» tales como la maximización de utilidades, la enseñanza, o la asistencia médica, el sindicato se define como una oposición, unas veces a la empresa y otras, al Estado. (Siguiendo a Touraine en todo sistema de acción debemos definir para cada actor: un principio de defensa o identidad, un principio de oposición y un principio de totalidad, entendiendo por tal al campo en que se desarrolla el conflicto).

Si su rol primitivo fue el de defensor de los intereses de los trabajadores, la multiplicidad de fines reales o potenciales hace que podamos hablar de una redefinición constante de ese rol.

La prioridad otorgada a un fin sobre otro estará básicamente en función de las características estructurales y coyunturales del contexto macro-social, así como de la actitud de las organizaciones en las cuales permanentemente interactúa —empresa, Estado, partido político u otros sindicatos, Federaciones y Corporaciones—.

Las exigencias por aumentos salariales, condiciones dignas de trabajo, participación en las utilidades, o incluso, las exigencias por una mayor injerencia política frente a la empresa -como la cogestión o la autogestión- o frente al Estado, no sólo se han escalonado históricamente y en forma progresiva a lo largo de la sociedad capitalista, sino que también son invocados alternativamente, en una misma coyuntura, como «fines propios». No parece advertirse, sin embargo, que los mismos surgen como oposición a otros objetivos, continuamente cambiantes. Este fenómeno de dependencia en la fijación de los fines sindicales se explica si tenemos en cuenta que el sindicato representa únicamente a los intereses de las clases dominadas.

En esa medida, asimismo, interpretamos que los «fines» de un sindicato dado, pueden conceptuarse más precisamente como metas más o menos inmediatas, cuya dinamicidad estará condicionada por múltiples factores, entre los cuales las estrategias de la empresa, del Estado y en menor medida, de los partidos políticos, son algunas de las más importantes.

Notablemente, y en esto reside la fuente de muchos de sus conflictos, los individuos que los componen son asalariados de esas empresas, ciudadanos de ese Estado y, potencialmente, afiliados a ese mismo partido político.

Para muchos teóricos, fundamentalmente marxistas, el sindicato es una organización cuya función básica sería agrupar a la clase proletaria a fin de cuestionar el sistema constituido y dar paso a la revolución social. Para muchos obreros, el sindicato debe conseguir, pura y llanamente, aumento de salarios.

Esta contradicción queda evidenciada en el período 1955-1973 en el cual muchos sindicatos asumen un papel contestatario en el plano político, siendo «colaboracionistas» en el plano económico. Esta disociación es, también, una manera de supervivencia sindical.

En principio podemos definir un *continuum* cuyos extremos serían: los llamados sindicatos maximalistas (aquellos que van hacia un cambio integral de la sociedad y por lo tanto se plantean estrategias revolucionarias mediatas) y los minimalistas

(interesados en reivindicaciones concretas o inmediatas), pero sin plantearse el cambio de estructuras.

Esta categorización dramatiza una primera contradicción del sindicalismo; organizaciones reconocidas y aceptadas por el sistema, que al mismo tiempo, pueden buscar su derrumbamiento. La segunda contradicción, íntimamente ligada a la anterior es su juego dialéctico, constante, que lo hace pasar del movimiento a la organización y de la organización al movimiento. La Semana Trágica, el Cordobazo, marcan el caso límite del movimiento obrero; la «burocracia sindical» patentiza el riesgo de una organización centralizada y falta de dinamismo.

¿Hasta qué punto la legalidad, esta aceptación de las reglas de juego no está legitimando a su vez al sistema y neutralizando la posible intención revolucionaria? Esa es la pregunta que muchos teóricos se hacen.

Breve historia de los sindicatos en la Argentina

Primer período: hasta 1943

Hacia 1870 nacen los primeros periódicos y sindicatos obreros.

A partir de 1900 se observan asimismo, intentos federativos: La Federación Obrera Argentina (1901-anarquista), la Unión General de los Trabajadores (1902-socialista), la Federación Obrera Regional (1904). Fracasan además varios intentos de unión. Años más tarde aparecerán la Unión Sindical Argentina, la Confederación Obrera Argentina y la Federación Obrera Regional Argentina.

A lo largo de toda esa época, socialistas, anarquistas y comunistas pugnan vanamente por conseguir la hegemonía dentro del sindicalismo. La constante desunión viene acompañada sin embargo, y en determinados períodos, por un alto grado de combatividad del movimiento obrero (La Semana Trágica, las Jornadas Sangrientas de la Patagonia). En ese sentido dos hipótesis probables dentro de la historia sindical argentina son que «a mayor atomicidad, mayor combatividad» a mayor centralización, mayor posibilidad de burocratización y «colaboracionismo».

De cualquier manera y comparando con períodos posteriores, las organizaciones gremiales muestran durante esos años una débil formación, que puede explicarse por las siguientes causas:

- a) En primer lugar los obreros y los dirigentes eran en su mayoría europeos. En ese sentido no sólo no tenían raíces en lo nacional, sino que además toda su ideología y sus estrategias correspondían a países industrializados. El universalismo y la división funcional propuesta por Inglaterra se correspondían también con el universalismo sindical que esperaba utópicamente una revolución social mundial, pero que se mostraba incapaz de visualizar el verdadero enemigo, dentro de un país dependiente.
- b) Siguiendo el proyecto agro-exportador, la industrialización era todavía escasa y dispersa, lo que hacía que la clase obrera también lo fuera. Es decir, faltaba número y cohesión.
- c) Por otra parte, en un país gobernado íntegramente por la oligarquía los obreros tienen muy poca participación política, aún después de la Ley Sáenz Peña.
- d) Esta época se define además porque en ella la clase obrera votaba a la izquierda en los sindicatos, al radicalismo en las elecciones. Es decir, no existe correlación entre los partidos políticos (y consiguientemente los gobiernos) y la extracción de los dirigentes sindicales. Y así como se daba una decisión entre los intereses de los obreros y los dirigentes, también se denotaba una escisión entre los objetivos nacionales y los de los sindicatos; éstos apuntaban a la revolución social internacional. En definitiva, el sindicalismo no era nacional (detalle importante en un país dependiente) y dudosamente popular.

Segunda período: 1942-1955

El peronismo posibilita la armonización de ambas vertientes. Es nacional y popular.

Por otro lado es el primer partido político gobernante que cuenta con el apoyo masivo de la clase obrera, dominando además la estructura sindical.

Perón tomará un punto clave: el Departamento de Trabajo (octubre de 1943), que luego se convierte en la Secretaría de Trabajo y Previsión. Desde allí intentará formalizar la alianza clase obrera-ejército.

En ese momento existían 2 centrales obreras: Una de ellas (la CGT N.º 2 – Pérez Leirós) es clausurada en julio de 1943.

Paralelamente al proceso de industrialización que vivía el país, se empiezan a crear nuevos sindicatos. La hegemonía absoluta de los ferroviarios, empieza a compartirse con textiles y metalúrgicos. En 1944 se funda La Unión Obrera Metalúrgica.

En forma paulatina, se va dando un traspasamiento del poder sindical. Los anarquistas, socialistas y comunistas, van siendo reemplazados por simpatizantes de Perón. En ese momento pareciera haber tres tipos de procesos:

- a) Viejos sindicalistas que «cambian» de ideología, peronizándose.
- b) Surgimiento de nuevos dirigentes sindicales con orientación peronista.
- c) Reemplazo de ciertos sindicatos por otros. Esta estrategia, muy característica de Perón, consiste en no destruir a las fuerzas opositoras, sino antes bien, crear organismos paralelos que finalmente son legitimados e institucionalizados. Así, en el gremio del Calzado, la Construcción y los Textiles se otorga personería gremial a los sindicatos leales (Compárese a nivel de Movimiento Justicialista, con el Proceso de JP-Regionales reemplazados por la JP de la RA).

Pero además de motivos políticos, existen causas sociales, económicas y culturales que explican este trasvasamiento.

La rápida industrialización generada por la guerra y la tremenda inmigración agro-urbana revoluciona cuantitativamente y cualitativamente la composición del proletariado, y da paso a una clase obrera nacional, (esa clase obrera) que necesitará a su vez, un nuevo tipo de dirigentes.

Las estructuras sindicales son para Perón, de una vital importancia. Ellas tomarán parte el 17 de octubre (donde la clase obrera asume más el movimiento que la

organización) y servirán como base para crear el Partido Laborista, lanzando a Perón a la aventura electoral.

La afiliación sindical crecerá durante su gobierno en forma tan vertiginosa como la misma conciencia obrera:

1943	80.000 afiliados
1945	500.000 afiliados
1947	1.500.000 afiliados
1955	6.000.000 afiliados

La herramienta política básica será, sin embargo, lo que Perón llamaba «una CGT única y nacional», a través de la cual se centraliza a la clase obrera. Esta CGT adquiere un poder total y hasta participa de las reuniones de gabinete. Pero al mismo tiempo, se convierte en una rama más del aparato estatal.

El Estado deja de ser un árbitro como en la época de Yrigoyen, para convertirse en el factótum, en el sostenedor de una delicada balanza social, entre la CGT y la CGE, pero inclinada hacia la clase obrera.

A simple título de ejemplo, la participación que el factor trabajo tenía en el Producto Bruto Interno, fue la mayor de la historia (46,38% en el año 1950; 46,89% en el año 1954). Esto explica, en parte, la falta de combatividad del sindicalismo, que queda reflejada en el siguiente cuadro:

	Casos de huelga	Trabajadores	Jornadas
1945/50	422	1.323.883	11.724.944
1951/55	116	179.368	2.118.497

Pero hay otras causas:

- a) La gran injerencia del gobierno y del mismo Perón en las estructuras sindicales y dentro de un proyecto corporativista. Su gran carisma.
- b) La relación extremadamente estrecha entre los sindicatos y el partido peronista. Esto, si bien les daba poder en las decisiones y medidas políticas restaba autonomía al sindicalismo.
- c) La gran centralización, que inevitablemente lleva a la burocratización (la CGT llegó a manejar 101 delegaciones y podía intervenir sindicatos).
- d) El enorme poder económico de la CGT (relacionado con c).
- e) La burocratización y el aburguesamiento de los dirigentes sindicales que ocupaban cargos políticos.
- f) La creación de vías legales (lo que Dahrendorf llama «la institucionalización de la oposición de clases») tales como el laudo, el convenio colectivo de trabajo, etc.
- g) La pérdida de aquella mística que caracterizó al año 45 (movimiento convertido en organización burocrática).

En setiembre de 1955 cae Perón. Se intervienen los sindicatos, 50.000 dirigentes son inhabilitados; muchos son encarcelados o asesinados.

Tercer período: 1955-1973

El 13 de noviembre cae el gobierno de Lonardi. El 16, la CGT es intervenida. Se aplasta toda actividad sindical.

En el año 1957 se realiza el Congreso Normalizador de la CGT, (convocado por su interventor, Capitán de Navío Patrón Laplacette).

Del mismo surgen dos tendencias: las 62 organizaciones (peronistas) y los 32 gremios denominados «mayoritarios democráticos» (antiperonistas).

Las 62 organizaciones jugarán un papel fundamental en el triunfo electoral de Frondizi, quien vuelve a intervenir la CGT cuando asume el gobierno.

Frigerio es de alguna manera, quien trata de acercar al gobierno a toda la corriente peronista, canalizada principalmente por los sindicatos.

Las presiones militares, sin embargo, no sólo lo obligarán a renunciar sino que ahogarán cualquier intento de acercamiento.

El proceso que sigue es imposible de describir y complejo.

Como un simple esbozo recordemos que el poder político estuvo fundamentalmente en manos de los militares y las empresas multinacionales y en determinados lapsos de los terratenientes o, alternativamente, de la burguesía industrial. Las políticas económicas fluctuaron entre el «desarrollismo» de Frondizi, y las de Alsogaray y Krieger Vasena, que descansaban en el sacrificio de las clases populares, o las un tanto indefinibles sustentadas por el gobierno de Illia. El deterioro de la clase trabajadora fue agudizándose hasta niveles inaceptables.

	Participación del sector trabajo en el PBI	Productividad media del trabajo
1950	46,38 %	135.763
1954	46,89 %	139.689
1959	35,24 %	151.889
1964	35,51 %	189.344
1969	39,92 %	207.239

(Compárese la relación inversa entre la productividad media y la participación del trabajo en el PBI. Téngase en cuenta, además, que el salario real es un dato engañoso, porque su aumento se debe en gran parte al avance tecnológico, pero no considera el aumento relativo de las necesidades). El nivel de represión estuvo de acuerdo con este cuadro social, agudizándose en los gobiernos militares (1955-

1958 y 1966-1973), especialmente durante el gobierno de Onganía (Ministro de Interior: Borda).

El cuadro sindical no fue menos complejo, distinguiéndose dos vertientes: los sindicatos combativos («maximalistas» o de «liberación» según Carri; ej: Ongaro y las 62 Organizaciones de Pie, posteriormente SITRAC-SITRAM) y los colaboracionistas (minimalistas o «de participación» según Carri; ej: Coria). Los primeros estaban más interesados en la caída del gobierno militar y el retorno de Perón que en los aumentos salariales; los segundos, aunque también peronistas, se contentaban con la reivindicación económica.

Una posición intermedia podía definirse como «dialoguista», es decir reconocía al gobierno de turno y a sus reglas de juego, pero no se comprometían.

De tener que caracterizar a esta etapa, debe tenerse en cuenta:

- a) El papel subordinado de la clase obrera y consecuentemente de los sindicatos.
- b) La mayor parte de los sindicatos son peronistas y pese a las disputas internas reconocen el liderazgo de Perón.
- c) El proceso peronista y la concientización obrera son irreversibles. Se ha asumido la corriente nacional y popular. Los dirigentes obreros son argentinos en su totalidad.
- d) La vida sindical, aunque hostilizada, está reconocida (el mismo hecho de las intervenciones supone un reconocimiento).
- e) Proscrito el partido peronista y con Perón en el exilio, los sindicatos actúan como bastiones políticos y doctrinarios, y como focos de lucha de difícil extinción desde el momento en que cumplen una función social. En este sentido hay todo un desplazamiento de fines gremiales a políticos, que incidirá, fuertemente en esas estructuras sindicales.

Estructura de poder

La distribución interna del poder definirá muchos aspectos. En principio, un sindicato cuenta con distintos grupos de participantes: afiliados, dirigentes y activistas.

Podemos encontrar 4 tipos puros de estructuras de poder sindicales:

- a) Democráticos: Los afiliados eligen periódicamente a sus dirigentes (generalmente activistas).
- b) Élite o camarilla sin legitimación política: Usurpación y perpetuación de determinado grupo. No supone necesariamente burocratización.
- c) Carismáticos puros.
- d) Élite con legitimación política: Muy común en federaciones (CGT). Es el fenómeno del peronismo, se establece un proceso circular en el cual la clase obrera entrega «todo el poder a Perón». Éste, como estrategia del proceso es quien elige a los dirigentes. Estos tipos puros suelen estar absolutamente condicionados por el proceso político.

Fines del sindicalismo

Hemos dicho ya que en el caso de los sindicatos puede hablarse de una multiplicidad de fines más o menos constantes. Lo que cambia es el acento que se pone en ellos, las prioridades de cada coyuntura. La reconquista del poder político aparece como prioritaria en 1957. La lucha económica que en 1960 aparece agudizada, desaparece ante el Pacto Social de 1973 cuando Perón lo legitima.

Esta dialéctica está en función de múltiples factores, entre ellos:

- Situación Política.
- Estructura y situación económica global.
- Tipo de Industria.
- Grado de combatividad del gremio.
- Partido Político gobernante.
- Ideología del sindicato, de sus afiliados y de sus dirigentes.
- Concentración o dispersión ecológica del gremio.
- Historia del mismo sindicato.
- Unidad con otros gremios o estrategia individual.
- Régimen legal (Ej: Ley de Asociaciones Profesionales).

Bibliografía.

- Bisio, R.; Forni, F.; Neffa, J. Diseño de la Investigación sobre «Estrategias y Estructuras Sindicales de los Trabajadores Industriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1955-1971», Versión Preliminar-Julio 1972-Cuadernos del Ceil.
- Belloni, Alberto: *Del anarquismo al Peronismo*, Ed. Documentos, 1962.
- Cárdenas, Gonzalo: *Las luchas nacionales contra la dependencia*.
- Carri, R.: *Sindicatos de liberación, sindicatos de participación*.
- Di Tella y otros: *Estructuras sindicales*, Ed. Nueva Visión.
- Imaz, V. d.: *Los que mandan*, Eudeba.
- Pérez, F. y Taccone, V.: *Sindicalismo Argentino*, en *Los fragmentos del poder*, Col. Los Argentinos, Ed. Jorge Alvarez.
- Puiggrós, R.: *El Yrigoyenismo*. Pérez Ed.
- Sbarra Mitre, O.: *Poder político popular y distribución del ingreso*, Envido, Marzo, 1973.
- Touraine, Alain: *La sociedad postindustrial*, Alianza Editorial.

3.1.2. Partidos políticos

Enfocaremos ahora a los partidos políticos y su relación con el contexto global, estas organizaciones se encuentran a nuestro juicio en el nivel más cercano al proceso histórico, aquél donde se da una realimentación entre la organización y el contexto global, en otras palabras, los partidos políticos no sólo son influidos por los procesos globales en que se hallan inmersos, sino que tienen un rol activo en ellos.

Los partidos políticos son expresión institucionalizada de movimientos sociales, de intereses de grupos, de alianzas de clases que mediatizan el conflicto institucionalizándolo y viabilizando la toma del Estado.

Dos características saltan a la vista, una, son organizaciones voluntarias («formalmente» voluntarias según M. Weber) lo que hace que la relación liderazgo organizacional-participantes sea peculiar (llamaremos a esta relación «implicación» siguiendo a Etzioni), la otra característica es su objetivo de toma del poder político y utilización de éste una vez logrado.

Veremos a continuación algunos temas o aspectos de los partidos políticos, donde juegan algunas oposiciones que pueden ser instrumentos de análisis, útiles para nuestro trabajo.

Por un lado el partido político instrumenta una articulación de intereses, de grupo o de clase, que se expresan a través de determinado tipo de políticas, de instrumentos jurídicos, y por lo tanto tiene una función de representatividad sectorial. Pero no es sólo eso, sino que por su tipo de implicación, es también un sitio privilegiado de la dominación carismática, así surge la figura del líder que toma contacto directamente con los participantes, y cuya relación con los seguidores, cuya influencia personal es fundamental para comprender a los partidos políticos.

Seguimos el concepto de carisma en M. Weber, como cualidad reconocida como extraordinaria por los seguidores que brinda al líder autoridad, ese «reconocimiento» no es el fundamento de la legitimidad, sino un deber de los seguidores. Pero en un punto se unen estos dos aspectos (intereses y carisma), si «le falla el éxito de modo

duradero, si su jefatura no aporta ningún bienestar a los dominados, entonces hay la probabilidad de que su autoridad carismática se disipe».

«La dominación carismática supone un proceso de comunización de carácter emotivo. El cuadro administrativo de los imperantes carismáticos no es ninguna «burocracia», y menos que nada una burocracia profesional. Su selección no tiene lugar ni desde puntos de vista estamentales ni desde los de la dependencia personal o patrimonial. Sino que se es elegido a su vez por cualidades carismáticas: al profeta corresponden los discípulos, al príncipe de la guerra el “séquito”, al jefe en general los “hombres de confianza”. No hay ninguna “colocación” ni “destitución”, ninguna “carrera” ni “ascenso”, sino llamamiento por el señor según su propia inspiración fundada en la calificación carismática del vocado» (Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, 1969, tomo I, pág. 193-4). Lo anterior es muy importante, pues al analizar partidos políticos concretos veremos que implicará diferencias en su estructura, y en sus relaciones de poder.

El segundo tema que se insinúa ya en el anterior, es la oposición movimiento-organización. Algunos partidos políticos por su rol de búsqueda del poder, de actualización de un proyecto histórico, de expresión de intereses contrapuestos en una lucha social, toman características de movimiento, de confluencia de grandes grupos en defensa de su propia identidad, en búsqueda de una totalidad o proyecto, y en oposición a aquéllos visualizados como enemigos, este dinamismo del movimiento lleva en sí una burocratización baja, organización dúctil, laxa, participación activa de los adherentes. Pero la continuidad en el tiempo, y la necesidad de una acción eficaz para la conquista del poder lo obligan a constituirse en organización, organización que implica: diferenciación interna, división de funciones, una cierta continuidad en la relación dirigentes-dirigidos, pautas de acción dadas. Estos dos aspectos muestran lo que puede darse en un partido de juego dialéctico entre lo que tiene de movimiento, de continuo cambio, de cuestionamiento de los valores totales de la sociedad y de su modificación, con lo que tiene de continuo, de constante, de pautado, de transacción en último término con la realidad cotidiana, y por lo tanto

con el *statu-quo*. Como vemos es en el fondo, un replanteamiento desde otro ángulo de la idea de carisma-burocracia vista anteriormente.

El tercer tema que planteamos, es el de la toma del Estado. La organización de los partidos políticos variará fundamentalmente según el tipo de contexto en el cual se articule esta toma del poder, podemos distinguir entre contextos «duros» y «blandos», llamando duros aquellos en los que no se dan vías institucionalizadas de acceso al poder, en que éste está monopolizado por un cierto sector de la sociedad que cierra el ascenso de los otros grupos aún siendo éstos mayoritarios. El contexto que llamamos blando es aquél en que si bien la clase dirigente, trata de mantener su dominio, deja vías de acceso institucionalizadas, desde el punto de vista jurídico o a través de continuos pactos con los grupos que van surgiendo.

Estos dos tipos de contexto harán variar fundamentalmente los partidos políticos. En el segundo caso, los partidos políticos tenderán a institucionalizarse, a presentarse de una manera visible, para conseguir el máximo de participación en el poder. En el primer caso, en cambio, los partidos buscarán la clandestinidad, se organizarán en células, los medios (la tecnología en términos organizacionales) variará fundamentalmente, pues en vez de ser una articulación orgánica de sus bases para una acción más bien cívica, buscará una movilización política de tipo subversivo, y el poder por todos los medios utilizables.

Lo anterior también tendrá consecuencias en el tipo de implicación, en contextos de partido único o dominante, probablemente el tipo de implicación tenderá más a ser de tipo coercitivo o utilitario, (aunque originalmente fuera normativo). En cambio en los partidos de oposición de tipo clandestino tenderá a ser normativo, con algunos aspectos coercitivos (por el propio grupo). En cambio en un contexto abierto la implicación tiende a variar entre normativo y utilitario (valores e intereses). (Etzioni, Amitai, *Hacia una tipología analítica de las Organizaciones*. Ficha Org. 74 Nueva Visión).

Pasaremos ahora a considerar los partidos políticos en la Argentina.

Vemos que se dan diferentes tipos de partidos, a nuestro juicio tres:

1. Partidos de notables: que funcionan como instrumentos de gobierno, base de apoyo de gobiernos que encarnan a la clase dominante en un momento dado, es el rol de los partidos tradicionales hasta el surgimiento del radicalismo. Y es el rol del partido conservador y el radicalismo antipersonalista en la concordancia.

Lo que caracteriza a estos partidos son dos cosas: por un lado son instrumentos de una élite y no formas de participación popular en el gobierno, el origen del poder está en esa clase dirigente o en el poder militar que instrumenta a esos partidos que le son útiles como medios de administración. La segunda característica es que son partidos de notables, sus dirigentes lo son por su posición socio-económica, por su prestigio personal, más que por su capacidad de movilización, (inclusive cuando son necesarias movilizaciones, de éstas se hacen cargo dirigentes menores, los «caciques») (M. Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid 1967).

2. Partidos Populares; estos partidos surgen en la Argentina en distintas coyunturas históricas, provocan una movilización mayoritaria de la población, si bien son rechazados por el *statu-quo*, su fuerza popular los lleva a asumir el poder cuando el contexto pasa de ser duro a blando, por procesos de desgaste del régimen. En nuestro país, tienen también una clara connotación de tipo carismático, y se ejemplifican en el radicalismo y en el peronismo.
3. Partidos programáticos, principistas o doctrinarios, son en Argentina minoritarios, expresión de determinados puntos de vista, de determinados grupos sociales pero no tienen capacidad propia de llegar al poder ni capacidad de movilización suficiente. Es el caso de los partidos socialista, demócrata progresista y comunista (Nota: Canton, Darío, *Elecciones y partidos políticos en la Argentina*, p. 111).

Otra clasificación que también puede sernos útil en la de Canton; se basa en tres criterios:

1. «Si el partido político se preocupa por mejorar la condición de los trabajadores, esto es, si promueve activamente medidas dirigidas a procurar mayores salarios, mejores condiciones de vida o, en un momento anterior, simplemente apoya el reconocimiento de los sindicatos obreros.
2. La forma en que los partidos acentúan o no los aspectos formales del funcionamiento del sistema como parte esencial del mismo. El rasgo característico, en el caso afirmativo, es una estricta adhesión a la letra de la ley, más que a su espíritu.
3. Si el partido está orientado hacia afuera o hacia adentro. Consideramos partidos orientados hacia afuera a los que tienden a definir o caracterizar el desenvolvimiento político interno en términos del contexto más amplio de la situación internacional. Asimismo esos partidos son más sensibles a las cuestiones externas y tienden a tomar posiciones con más facilidad sobre ellas» (Canton, D., *Op. Cit.*, p. 112).

	ATIENDE A LA JUSTICIA SOCIAL		NO ATIENDE A LA JUSTICIA SOCIAL	
	Orientado hacia adentro	Orientado hacia afuera	Orientado hacia adentro	Orientado hacia afuera
ACENTÚA LO FORMAL	UCR. 1946-55	P. Socialista P. Dem. Progresista P. Comunista		Conservadores Radicales disidentes
ACENTÚA LO INFORMAL	UCR 1912-30 P. Peronista 1945-55			

La brevedad de nuestro trabajo no nos permite analizar todos los tipos de partido, por su importancia histórica elegiremos para ejemplificar los temas anteriores al radicalismo y al peronismo.

No existen en nuestro país partidos de clase claramente definidos, por ejemplo: partido obrero, partido agrario, preferimos así hablar de partidos populares y partidos que expresan a la clase dirigente o partidos oligárquicos, los partidos mayoritarios tienen características de partidos policlasistas, alianzas anti-*statu quo*, anti sistema político establecido, portadoras de proyectos políticos no muy definidos, son formas de cauce político, de participación política de sectores sumergidos por el régimen político anterior, y emergentes de un proceso socioeconómico de desarrollo capitalista, sus notas más claras son su raigambre nacionalista (neutralismo en Yrigoyen, posición de Perón en 1946) y su búsqueda e implementación de reformas sociales, y de maneras informales de participación popular.

Analizaremos en los dos partidos, su coyuntura de surgimiento, el tipo de organización que se dieron y tomaremos en ellos el tema de estructura, poder y tecnología.

El surgimiento de estos partidos responde a la maduración o eclosión de un tipo de proyecto: en el caso del radicalismo, el proyecto de la generación del 80, proyecto a la vez liberal y oligárquico, proyecto de modernización dependiente, de un país agroexportador, proyecto exitoso, pero que a través de su juego de inmigración-alfabetización, y de producción capitalista agropecuaria, lleva a la incorporación de una masa inmigrante de gran importancia numérica, que se va ubicando en las categorías de mediano agricultor, colonos, comerciantes, profesionales, y que no tiene expresión política pues en el mismo proyecto es central el control del poder por un grupo reducido, todos estos grupos que no tienen lugar en el sistema político vigente, se van congregando alrededor del radicalismo, de la «causa», y en particular del caudillo radical H. Yrigoyen, este partido se hace movimiento, parte desde la clandestinidad, actúa en varias revoluciones, siendo derrotado por el gobierno, pero su fuerza cada vez mayor va tomando una presencia constante en la política del país, esto hace que se acentúe la contradicción entre el liberalismo del gobierno, su aceptación de las instituciones democráticas y la centralización del po-

der en pocas manos, por otro lado va surgiendo la conciencia en los dirigentes más lúcidos del gobierno, de la necesidad de la ampliación de las bases para mantener el gobierno democrático, se llega así a la ley Sáenz Peña, y al ascenso de Yrigoyen. El análisis de los dos gobiernos de Yrigoyen y del de M. T. de Alvear nos llevan a algunas conclusiones: la manifiesta popularidad del partido gobernante, el ascenso al poder de una nueva generación de dirigentes de extracción no tradicional (en el gobierno de Alvear se produce una regresión en este aspecto, y hay una escisión entre Alvear e Yrigoyen, que prologa la posterior escisión entre radicales netos y antipersonalistas).

Otra característica importante en el radicalismo es que es popular y reformista, pero no busca la rotura del sistema socio político, y menos aún de su base económica. En algunos casos (como en la insurrección de la Patagonia, y en la Semana Trágica) reprime enérgicamente, en cambio tanto en la legislación social, como frente a la Reforma Universitaria, mostró una clara orientación progresista.

Respecto a la organización del partido, es importante tener en cuenta dos cosas, una, su tipo de liderazgo, claramente carismático, al desaparecer su caudillo, provoca un cambio en la estructura partidaria, que tiende a burocratizarse, a tener dirigentes de «carrera», a perder sus características de movimiento. La otra, su base local, parroquial, que responde a una determinada estructura social de su coyuntura de surgimiento, que hace del comité su célula básica.

En la caída de Yrigoyen, se produce un hecho, que será habitual en la historia política argentina, la confluencia de la derecha y de la izquierda, en contra de los partidos mayoritarios, que hace eclosión en los momentos de crisis de éstos.

Luego de la caída de Yrigoyen, una escisión de los radicales (la UCR antipersonalista) y los conservadores, estructuran el nuevo régimen que manejará al país hasta el año 1943, con la exclusión de los radicales yrigoyenistas. La UCR se va convirtiendo en un partido de clases medias, pero no parece captar los cambios que se van dando en el contexto social.

Parecieran darse dos condiciones para el surgimiento de estos partidos políticos, una es una coyuntura histórica en la que se da el agotamiento de una forma de gobierno anterior generalmente oligárquica, agotamiento que va desde un desgaste político hasta crisis económicas, en ese contexto surge un caudillo carismático que convoca en nombre de una causa, a los sectores marginados del poder político, dirige el partido y lo lleva al poder, una vez en el poder las propias limitaciones de su apoyo multitudinario lo llevan a mantenerse dentro de las pautas de un gobierno reformista de mayor participación, todo esto lleva al desgaste unido al desgaste vital del caudillo, hasta provocar la crisis, con sus consecuencias de pérdida del poder y burocratización del partido. Como transformaciones en la estructura, vimos el paso a una estructura pautada, con carrera de dirigentes, con ventajas para la antigüedad, con cartas orgánicas, convenciones, comités nacionales, provinciales, etc. Cambio del poder carismático, al poder definido por coaliciones de dirigentes y distintas orientaciones ideológicas.

Con el peronismo se repiten algunas de estas características, desgaste del gobierno de la década infame, presión internacional de la guerra mundial, esos años de gobierno que no encausa la participación popular, y por otro lado la emergencia de los sectores obreros industriales, que no son tenidos en cuenta por los radicales, ni captados por los partidos de izquierda en su inmensa mayoría, en esta coyuntura surge el Coronel Perón, asume el liderazgo del movimiento, encuadra a los trabajadores en la CGT, se rodea de dirigentes provenientes de distintos partidos políticos, y dentro de una tónica claramente de movimiento (17 de octubre) llega al poder. Una nota importante, lo diferencia del radicalismo, su partido no tiene base principalmente parroquial, sino que une a ésta la base sectorial (CGT) e incluso la participación de nuevas categorías (rama femenina). Vemos también un liderazgo carismático muy fuerte, que va estructurando el movimiento en organización planteando el segundo tema visto más arriba.

Se da también una composición policlasista pero con mayoría de clase trabajadora (Nota: Canton, D., Op. Cit., p. 149), y también con una promoción de nuevos grupos de dirigentes (Nota: Imaz, *Los que Mandan*, Eudeba 1964: obreros dirigentes en el peronismo, p. 191).

Se dan también aquí las características de política nacionalista en las relaciones internacionales (tercerismo) y legislación social (mucho más avanzada que la radical).

Cuando cae el peronismo en 1955, vemos que el contexto se convierte en duro, se transforman las estructuras, se separan las conducciones estratégica y táctica, se establece una organización fluida, en distintos niveles: político, gremial, formaciones especiales. La tecnología se vuelve subversiva en algunos niveles, pactista en otro según las circunstancias (1958). Al desgastarse el gobierno militar, cambia el contexto de duro en blando, y el peronismo llega al poder, se produce un nuevo cambio cualitativo, que lo convierte en partido de gobierno esto incluye una serie de cambios estructurales, de poder y tecnología, que estamos presenciando hoy en día.

Hasta aquí la muy breve síntesis de la ejemplificación de la relación contexto-organización en los partidos políticos mayoritarios en la Argentina, somos conscientes de que es muy incompleta y general, pero puede dar algunas pautas para una profundización posterior.

Bibliografía

Canton, Darío: *Elecciones y partidos políticos en la Argentina. Historia, interpretación y balance: 1910, 1966*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.

Imaz, José Luis: *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

Puiggrós, Rodolfo: *Historia Crítica de los partidos políticos argentinos. En particular: El Yrigoyenismo*, Ed. Jorge Alvarez, 1964 y *El Peronismo: sus causas*, Ediciones Cepe, 1972.

Michels, Robert: *Los partidos políticos*, Amorrortu, 1969.

Weber, Max: *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967.

Weber, Max: *Economía y Sociedad*, Tomo I, Cap. III, México, F.C.E., 1969.

3.1.3. Fuerzas armadas

Partimos de la ubicación de las Fuerzas Armadas en el primer nivel en relación con el proceso histórico, o sea en el más cercano a los procesos político-sociales que se están desarrollando en esa sociedad dada.

Lo anterior se desprende obviamente de la observación de las luchas políticas en nuestros países, donde las Fuerzas Armadas interactúan continuamente con el contexto, interviniendo en ellas, y recibiendo en su propia organización su impacto, por ello podemos decir que se da esa retroalimentación sobre el proceso político que define ese primer nivel.

Haremos un brevísimo *racconto* de la evolución de la organización armada en su relación con el contexto, primero en general, y luego concretamente en nuestro país. A continuación analizaremos el rol y función de las Fuerzas Armadas, un intento de interpretación de éstos, y finalmente la influencia del contexto en distintos aspectos de la organización armada: poder, tecnología, estructura y desplazamiento de fines.

Al observar a las FFAA en la Historia contemporánea nos encontramos con lo siguiente: «A la separación moderna entre sociedad civil y Estado correspondió la culminación de un proceso que se venía desarrollando desde que históricamente apareció el Estado, el de la fuerza pública como algo diferente de la población organizada como fuerza armada, la violencia organizada era en el medioevo un privilegio de la Iglesia, de la nobleza, y de ciertas castas y corporaciones. La privatización de la sociedad determinó el monopolio de la violencia pública por parte del Estado jurídicamente organizado, las Fuerzas Armadas adquirieron ese mismo carácter de universalidad, de producto de la voluntad general de la colectividad que era como hemos dicho una mistificación de su verdadera naturaleza, más aún porque las Fuerzas Armadas eran un órgano que en teoría no hacían sino custodiar y ejecutar esa voluntad general ajenas a los cambios que se producían en la política». «Pero entre las clases dominantes y las clases dominadas las relaciones son de fuerza aunque no siempre esa fuerza aparece como evidente, porque según cada circunstancia, varía la proporción entre la violencia como coerción y la violencia

que aparece diluida en las instituciones, los derechos son privilegios jurídicamente cristalizados que están protegidos por la violencia aunque ésta es potencial y por eso no se ve, pero se descargará sobre quien intente desconocer algunos de estos derechos». (Cooke, J.W.: *Peronismo y revolución*, Granica Ed., p. 162-3).

Vemos entonces que las Fuerzas Armadas que en un momento dado fueron patrimonio de determinados grupos, milicias apadrinadas por sectores sociales, se convierten en un órgano del Estado, en una organización diferenciada con una función de protección de la seguridad nacional y con el monopolio de la violencia institucionalizada.

Otra manera de enfocar este tema es el análisis de las cuatro revoluciones que sufre la organización de las Fuerzas Armadas, la primera es la revolución organizacional, se da en Europa en los siglos XVI y XVII, consiste en la aplicación de las normas burocráticas a las FFAA, o sea estandarización de la conducta, diferenciación de roles, pautas de ascensos y jerárquicas, etc. Esto convirtió al Ejército en el ejemplo, en la primera y más típica organización burocrática. «El primer ejemplo en gran escala en la historia moderna de una organización instrumental racionalmente planificada y que en el futuro serviría como modelo de estructura burocrática». Pero aún no existía en el ejército la profesionalidad, los oficiales podían ingresar en estratos intermedios, y los ejércitos se medían más por el número de sus soldados que por la calidad de sus oficiales, surge entonces la revolución profesional (Fin del siglo XIX). La eficacia bélica pasa a depender de la capacitación profesional de los oficiales, especialistas de carrera al mando de conscriptos y no soldados profesionales.

Las innovaciones tecnológicas producidas por la Revolución Industrial, tienen una tardía repercusión en las Fuerzas Armadas, provocando una revolución tecnológica: cambios fundamentales en el armamento y equipamiento de éstas. Estas dos últimas revoluciones provienen de fuentes externas a las Fuerzas Armadas, el Estado las hizo profesionalizar, las innovaciones tecnológicas fueron introducidas por civiles a partir de la guerra de 1914. Finalmente a partir de la última posguerra, surge la revolución estratégica, el bipolarismo que plantea la guerra fría, cambia de la anterior estrategia de movilización, a la estrategia de *deterrence*, de capacidad de

acción rápida de choque, en América Latina esto es muy importante pues a partir de aquí, surge el planteo del desplazamiento de fines de la seguridad nacional a la seguridad interna, y la estrategia de contrainsurgencia, de que hablaremos más adelante. (Nun, José: *América Latina, crisis hegemónica y golpe militar*, Desarrollo Económico 22-23, Julio-Dic., 66, pág. 256 y sig.).

Pasamos ahora al tema de las FFAA en la República Argentina, veremos el desarrollo organizacional de éstas y los distintos roles que fueron desempeñando en el contexto argentino.

Las FFAA, han ido desarrollando su organización y creciendo en la República Argentina de una manera continua como lo demuestra el análisis de los presupuestos militares. Por otra parte el Ejército Argentino se constituye cuando ya se ha dado la revolución organizacional y la profesional ya está en marcha. Como fechas de referencia: En 1870 se funda el Colegio Militar, pero aún no es necesario ser graduado para ser oficial; 1898-1904 el gobierno de Roca para mejorar las defensas argentinas en un posible conflicto con Chile, toma una serie de medidas: 1901 Servicio Militar, 1905 se define que sólo los graduados del Colegio Militar pueden ser oficiales, 1908 se crea la Escuela de Clases, futura Escuela de Suboficiales.

Otra característica importante a tener en cuenta es dónde se nutría la formación profesional de los militares argentinos, en 1900 cuando se organiza la Academia de Guerra, el Director y 4 de sus diez profesores son alemanes, y durante mucho tiempo el Ejército Argentino siguió el modelo prusiano, esta influencia siguió en vigencia hasta la Segunda Guerra Mundial, después los equipos y adiestramiento se compran en EEUU, y comienza una relación directa con el ejército estadounidense, y en segundo término con el francés.

En cuanto a efectivos, 1920: hay 17.743 conscriptos, 1930: 25.079, en 1945 se incorporará a las filas toda la clase. En cuanto a oficiales, 1931: 1.935 oficiales combatientes, en 1952: 5.520 oficiales (Potash, Robert. A.: *El ejército y la política en la Argentina 1928-45*, Sudamericana, 1971; Rouquié, Alain: *Adhesión militar y control político del ejército en el régimen peronista en FFAA Poder y cambio*, Tiempo Nue-

vo, Caracas, 1971). Hasta aquí la dimensión organizacional del Ejército y su proceso de complejización estructural.

Con respecto a la acción directa del Ejército sobre el contexto global, vemos que desde principios de siglo, sin tomar en cuenta los intentos no exitosos, tenemos intervenciones militares y tomas del poder político por los militares en 1930, 1943, 1955, 1962 y 1966. Estas intervenciones y tomas del poder político por las Fuerzas Armadas, son seguidas por períodos de profesionalización en los cuales las FFAA se dedican preferentemente a sus tareas específicas.

En el año 30, intervienen contra el gobierno popular de Yrigoyen, frente a una situación de ineficiencia gubernamental, y una fuerte reacción conservadora, trabajadas internamente por 2 ideologías; la nacionalista de derecha (Uriburu), y la liberalconservadora (Justo) que finalmente heredaría la Revolución. En el año 43, intervienen frente a la descomposición del régimen conservador-radical antiperonalista carcomido por el fraude, y en circunstancias externas muy condicionantes por la Segunda Guerra Mundial, sometidas a grandes presiones de las potencias. En 1955 vuelven a interrumpir un proceso popular en un momento de crisis, y aprovechando una ola de descontento en algunos sectores.

A partir de ahí la perenne inestabilidad política provocada por el condicionamiento estructural y los gobiernos políticamente minoritarios, hace que se acorten los períodos de intervención militar y profesionalización.

Una cosa interesante a tener en cuenta es la dirección de los golpes militares (contra quién van y a quién benefician). En el 30 y en el 55 interrumpen procesos populares en momentos de crisis de éstos, y son heredados por períodos de ausencia de soberanía popular (fraude en el primer caso, y gobiernos electos condicionados alternando con golpes de palacio en el otro), en cambio en 1943 liquida la década de la concordancia y da paso a un gobierno expresión de un movimiento popular.

La observación de los países vecinos también plantea interrogantes, hace ver marcadas diferencias entre las relaciones Fuerzas Armadas-contexto en el caso brasileño y el peruano. Como variables importantes a tener en cuenta en un intento de

explicación planteamos las siguientes: el condicionamiento externo, sea por crisis internacionales (económicas o guerras), sea por el tipo de relación con los países imperiales; otra variable importante es el nivel de complejidad estructural del país, que problematiza la continuidad de la intervención militar en los asuntos públicos; otra sería la propia burocratización de las FFAA, que las predispone contra todo lo que represente procesos incontrolados, así como el peligro de su desaparición como organización al desaparecer su monopolio de la fuerza.

Lo que pareciera una constante es que para que las FFAA participen en procesos que impliquen cambio social y participación popular, esos procesos deben ser controlados, de manera que no pongan en peligro a la organización militar sea a través del surgimiento de organizaciones armadas extramilitares, sea a través de un clima de inseguridad nacional, que evaluado por las propias FFAA, provoque su intervención directa en contra de dicho proceso, con toda la capacidad de choque que le da su profesionalización.

Nos parece que el párrafo que sigue plantea claramente la gravedad de lo anterior en A. Latina «La profesionalización de las Fuerzas Armadas en un contexto pretoriano eleva el punto crítico a partir del cual vuelve a ser probable la intervención militar. Pero una vez que ese punto crítico es alcanzado, la intervención militar se produce con más cohesión, con una comprensiva ideología justificatoria y con el propósito de lograr fines mucho más ambiciosos que en los golpes de Estado llevados a cabo por Fuerzas Armadas escasamente profesionalizadas. Contrariamente a lo que muchos gobernantes y estudiosos han supuesto, la profesionalización de las Fuerzas Armadas no resuelve el endémico problema del militarismo. Todo lo que hace es intercambiar un punto crítico más alto por la probabilidad de una intervención militar mucho más comprensiva y apuntada a establecer una dominación mucho más completa» (O'Donnell, G.: *Modernización y Golpes Militares, Teoría, Comparación y el Caso Argentino, Desarrollo Económico N°47*, pág. 539).

Ahora trataremos de desarrollar el concepto de fines de las FFAA, para tratar de interpretar los procesos enunciados anteriormente. Las FFAA son organizaciones complejas cuyo fin manifiesto es el mantenimiento de la seguridad nacional, esta

seguridad que en un principio estaba definida como seguridad externa, se convierte a través de la inserción directa de las FFAA en el contexto internacional en la denominada revolución estratégica, que redefine mediante las reuniones de ejércitos continentales sus objetivos, en seguridad interna, lucha contra la insurgencia y rol supletorio en el desarrollo económico (Nun, José: *América Latina, crisis hegemónica y golpe militar*, pág. 405 y sig.; Leloir, Alejandro: Brasil, Ejército y Política, *Estrategia N° 22*, pág. 36; Veneroni, Horacio L.: Perú, algunos antecedentes para explicar la conducta revolucionaria de las FFAA, en la misma revista, pág 53; O'Donnell, G., *Op. Cit.*, pág. 534). Estas dos dimensiones de la seguridad interna son muy importantes, pues desde la perspectiva autodefinida por las FFAA, un país que no se desarrolla no puede ser considerado seguro, por otro lado ellas definen cuáles son los grupos que están perturbando el orden; todo esto marca un claro rol político dentro de sus fines profesionales, no sólo político sino también económico, como rol supletorio de la burguesía nacional (ya anunciado por los casos Mosconi, Savio, etc.).

Dos cosas importantes se desprenden de lo anterior, una es la importancia de la relación de dependencia con respecto a los países centrales, en este caso EEUU, la otra es la de la contrainsurgencia que plantea la guerra interna contra los grupos disidentes, al visualizarse como condición de la supervivencia de la organización el monopolio de la violencia, el surgimiento de grupos armados crea una competencia organizacional dentro del sistema, que se expresa en una lucha armada hasta sus últimas consecuencias.

Veamos cómo juega ahora este rol que se dan las FFAA, dentro del contexto argentino, al ser la seguridad interna el fin de las FFAA, y considerar éstas que el gobierno civil no consigue resultados, siendo esto último producido por el estado de conflicto global que pone en crisis el sistema político, las FFAA intervienen directamente en política tomando el poder, pero al hacerse cargo de éste, el mismo conflicto global, se expresa a través de diversas facciones de ellas o de la imposibilidad de controlar la situación de los grupos de presión y manifestaciones populares, esto hace que se dividan, poniendo en peligro su continuidad organizacional, se retiran entonces del poder, iniciando uno de los períodos de profesionalismo, que son propiciados por el propio poder civil que facilita los fondos necesarios para

armamentos, adiestramiento, etc., pero sus logros organizacionales, el aumento de su eficiencia interna y de su cohesión le replantean el logro de su fin específico, la seguridad, y como además este entrenamiento se hace indefectiblemente en contacto con otros oficiales que participan de la misma ideología global, en el caso de continuar la inestabilidad política en el contexto global, el ciclo se repite. (O'Donnell, G., *Op. Cit.*).

Resumiendo, podríamos decir que siendo las FFAA una organización diferenciada que ejerce la violencia institucionalizada y tiene el monopolio de ésta, tiene una función manifiesta de defensa nacional y una función latente de fusible político, de reemplazo del poder civil, cuando éste entra en crisis desde la propia evaluación de las FFAA (por la extensión de este trabajo no podemos analizar cuáles serían los elementos de esa evaluación, tema por otro lado crucial).

Plantearemos a continuación algunos temas organizacionales en relación con las Fuerzas Armadas, son éstos: poder, tecnología, desplazamiento de fines, y modificaciones en las formas y fines organizacionales en los distintos contextos, acen- tuando en ellos lo relativo a la influencia del contexto global.

Poder: Las FFAA, hemos visto son una organización burocrática, cercana al modelo weberiano, donde el ascenso jerárquico está pautado con criterios universalistas, y donde de hecho en la cumbre de la organización, su jefe detenta su cargo por un poder político y no burocrático (jefe del Estado), sin embargo este último hecho modifica el primero, y hace que la selección de ascensos y el nombramiento de comandos sea una de las fuentes externas más importantes del poder organizacional.

Lo mismo puede decirse del presupuesto, la importancia relativa de las armas (entendiendo por éstas: Ejército, Marina y Aeronáutica, e inclusive los distintos grupos de Artillería, Infantería, y Caballería dentro del Ejército) está determinada por las inversiones realizadas en cada una (armamentos, etc.) y por la conscripción, número de oficiales, etc., todo ello es definido en una dialéctica entre las FFAA y el Estado.

Otra fuente importante de poder, son las logias, estos agrupamientos de oficiales, unidos por una ideología, un plan de acción, y un compromiso mutuo, son coaliciones importantísimas en la conducción de las FFAA, valgan como ejemplos la Logia San Martín que encumbró a Justo, y el GOU en la revolución del 43 y años posteriores.

TECNOLOGÍA: Los armamentos, la estrategia, y todo lo que representa la formación profesional de los militares tiene gran importancia, y como hemos visto más arriba es un punto clave por el cual se inserta en el contexto internacional. Hay un intento del Ejército a través de Fabricaciones Militares de proveerse de su propio armamento, pero las limitaciones del sistema productivo argentino hacen que en la mayoría de los casos el armamento deba ser comprado en el exterior, y los oficiales entrenados en el país de origen de éste, con las lógicas consecuencias.

DESPLAZAMIENTO DE FINES: Como veíamos más arriba, se va pasando del fin de la defensa a una agresión externa, al poder de policía interna, al rol de proveer personal para la dirección empresaria, o al poder político.

MODIFICACIÓN SEGÚN LOS DISTINTOS CONTEXTOS: Vemos que si bien en casi todos los países del mundo existen ejércitos, éstos son algo diferentes. Si bien hay una aspiración a una milicia popular que haría del ejército, una parte de la población, la población armada, esto se da en parte en muy pocos países, en el caso de Israel y quizá el de Cuba, en general el ejército se va diferenciando y se convierte en una organización estructurada, burocrática y quizá por esto y por su papel de monopolizadora de la violencia institucionalizada, lo que le da una pesadez y una resistencia al cambio, que la lleva a oponerse en general a cualquier movimiento social que ponga en peligro al Estado vigente, lo que los convierte en fuerzas generalmente conservadoras del *statu quo* y muy rara vez de innovación, algunos casos como el peruano parecieran ser diferentes, pero volviendo a las variables citadas más arriba pensamos que se trata de un país con un bajo nivel de modernización, lo que lo hace menos complejo y distinto al caso argentino.

Terminando, planteamos dos interpretaciones de la acción de las FFAA en los contextos latinoamericanos, una, la de Nun, considera que el ejército es una expresión

de la clase media porque la mayoría de sus integrantes pertenecen a ella, y por lo tanto expresa los temores de ésta que está dispuesta a llegar a un cierto progresismo, pero que al hacer irrupción los movimientos que ponen en peligro las estructuras vigentes, reacciona fuertemente, O'Donnell en el artículo citado critica este planteo, por no tener en cuenta el aspecto organizacional. Nosotros sintetizando lo planteado más arriba, nos inclinamos por basar nuestra interpretación en la pesadez institucional de las FFAA, la formación ideológica de los oficiales, y finalmente de lo determinante, que es la supervivencia como motor de los procesos organizacionales, más aún cuando los fines son muy definidos y están atados al mantenimiento de un determinado Estado.

Bibliografía

Cooke, John William: *Peronismo y Revolución*, Granica Editorial.

Nun, José: «América Latina, crisis hegemónica y golpe militar» en *Desarrollo Económico* 22-23, julio-diciembre 66, pág. 256 y sig.

O'Donnell, G.: «Modernización y Golpes Militares, Teoría, Comparación y el Caso Argentino», en *Desarrollo Económico* N° 47.

Potash, Robert A.: *El Ejército y la política en la Argentina 1928-45*, Ed. Sudamericana, 1971.

Rouquié, Alain: «Adhesión militar y control político en el ejército en el régimen peronista». En *Fuerzas Armadas, poder y cambio*, Tiempo Nuevo, Caracas, 1971.

3.2. Organizaciones ubicadas en el segundo nivel de proximidad

3.2.1. Universidad

Al abordar el tema de la Universidad, recordamos dos cosas planteadas en la Introducción y el marco general: una es que la Universidad se encuentra a nuestro juicio en un segundo nivel de inserción en los procesos globales, aquel que se caracteriza por agrupar a las organizaciones que son a la vez teatro del conflicto social y lugar privilegiado de un tipo de dependencia. Se supone por lo tanto que el poder de retroalimentación de la Universidad sobre el proceso global es más débil y mediato que el de las organizaciones vistas anteriormente (las FFAA, Sindicatos, Partidos Políticos).

El segundo aspecto es que la Universidad es sede de la dependencia cultural, con sus dos dimensiones, la de normas y valores, planteados desde países de centro, y no recuperados de la vivencia del propio país, y la de dependencia tecnológica, como importación de tecnología e importación de estas sin tomar en cuenta su adaptación y convivencia en el contexto nacional.

Lo anterior se sintetiza en el concepto de Cultura Auténtica vs Cultura Espúrea, como capacidad creativa de verse a sí mismo críticamente y proyectarse hacia un futuro propio, y no como simple reflejo o negativo de otra cultura (D. Ribeiro; *La universidad latinoamericana*, CEDAL, Montevideo, 1968).

Para ubicar a la Universidad como organización, veremos las funciones de ésta, y los distintos modelos de Universidad propuestos en América Latina. Darcy Ribeiro enumera las siguientes funciones:

1. «La función docente de preparación de los recursos humanos en la cantidad y con la calificación necesaria para la vida y el progreso de la sociedad». A esta función la llamaremos profesionalista.
2. «La función creativa de dominar y ampliar el patrimonio humano del saber

y de las artes de todas sus formas, sea como condición indispensable al ejercicio de la docencia, sea como objetivo esencial en sí mismo». A esta función la llamaremos de creación científica.

3. «La función política de vincularse a la sociedad y a la cultura nacional con el objetivo de convertirse en el núcleo más vivo de percepción, expresión de sus aspiraciones, difusión de sus valores y combate de todas las formas de enajenación cultural y de adoctrinamiento político a que pueda ser sometida»

(D. Ribeiro. *Op. cita*, pág. 82).

El otro eje para analizar la relación Universidad-contexto es el de los distintos modelos o proyectos de Universidad propuestos en América Latina. Tomaremos aquí algunos elementos de Vasconi y Reca (Vasconi, T. y Reca, L.: «Modernización y crisis en la Universidad Latinoamericana», *CESO*, Univ. de Chile, pág. 98-107). Estos autores proponen los siguientes tres modelos de Universidad:

El modelo modernizante: sus características son:

- a) La racionalización de los servicios, lo que implica: planificación administrativa y docente a fin de lograr un uso más eficaz de los recursos financieros, materiales y humanos disponibles.
- b) Una modificación de la importancia de las carreras en el sentido de incremento de status y ampliación de las especialidades técnicas y de las ciencias sociales.
- c) Un ajuste del «producto» de la Universidad a los requerimientos del «sector moderno», o sea una producción de profesionales en la cantidad y calidad que este sector demanda.
- d) Un incremento de las exigencias pedagógicas: selección más rigurosa y exigencias de mayor dedicación académica de los ya incorporados.
- e) Vinculación estrecha con los centros de producción científica extranjeros, a través de programas comunes, financiamiento, becas, profesores visitantes.
- f) La adecuación de los contenidos de enseñanza a las pautas de desarrollo de la ciencia y tecnología a nivel internacional.

Reca y Vaconi consideran que «el proceso de modernización universitaria puede ser definido como un proceso de progresivo ajuste a las nuevas condiciones de desarrollo del capitalismo dependiente, el que es también orientado y parcialmente financiado y dirigido desde el centro dominante internacional» (Vasconi, T. y Reca, L.: *Op. cita*, pág. 70).

El proyecto democratizante: tiene tres dimensiones fundamentales:

- a) El proceso de democratización «por dentro»: participación en el poder de los distintos miembros de la comunidad (profesores, estudiantes, etc.); Concurso periódico para las cátedras, reforma contenidos de planes y programas, en general bajando el nivel de exigencia para permitir el acceso a los grados universitarios de un mayor número. La investigación se centra en temas críticos de la realidad nacional. Disminución de requisitos de asistencia, etc. que permitan estudiar a estudiantes que trabajan.
- b) El proceso de democratización «hacia afuera»: gratuidad de la enseñanza, anulación de los sistemas de selección e ingreso, creación de carreras intermedias, etc.

El proceso de democratización «desde afuera»: no atañe directamente a la Universidad sino al contexto; proceso de democratización que permita que un mayor número de personas puedan acceder a la Universidad. Por ejemplo, modificación del sistema educativo, disminución de la deserción escolar, etc.

El proyecto revolucionario: privilegia la función política en un proyecto revolucionario de rotura del *statu quo*, y subordina las otras dos funciones a ésta, es radical y no principalmente crítico. No ve la Universidad en relación al contexto, sino al contexto como central. Sus temas capitales son «la toma del poder en la Universidad para ponerla a disposición del proyecto transformador y el logro de la mayor autonomía posible, para que la institución pueda cumplir cabalmente su papel crítico y revolucionario» (Vasconi, T. y Reca, L.: *Op. cita*).

El aspecto más complejo de este modelo es el de la relación del proceso universitario con el proceso político global, dada la carencia de poder real que tiene la Universidad. La idea de la Universidad como productor de cuadros revolucionarios y foco evolucionario plantea el problema de la supervivencia, dentro de un contexto donde los conflictos se juegan por otras vías.

Para incorporar un planteo crítico que intenta sintetizar algunos elementos dispersos en los modelos antecedentes, vemos la posición de Touraine sobre el rol de la Universidad, a partir de su reflexión sobre los acontecimientos de mayo 1968 «Los que solo quieren ver en la Universidad un arma a utilizar para liquidar el orden social dominante no son revolucionarios sino terroristas. Toda la historia futura del movimiento en la Universidad será la búsqueda de una doble acción: crítica política general y voluntad de control de desarrollo de la herramienta de producción. La Universidad debe ser reconocida simultáneamente como institución política y como centro de producción científica» (Nota: Touraine, A: *El movimiento de mayo o el comunismo utópico*, Signos, 1970, pág. 240).

Relacionando los modelos anteriores con las funciones, vemos que en los dos primeros modelos está enfatizada la función profesional, en el modelo democratizante acompañada por la política, y en el modelo modernizante por la creación científica, en el último está privilegiada casi exclusivamente la función política.

Pensamos que subyacen a lo anterior tres temas cuya explicitación puede facilitar la comprensión, uno es el continuo autonomía-inmersión de la Universidad en el contexto global, no el que la Universidad participe o no en el proceso global, sino el de la mayor o menor posibilidad de organización universidad de aislar su funcionamiento del contexto, muy relacionado con el anterior, está el de poder: ¿proviene el poder en la Universidad del interior de ésta?, ¿o de fuentes externas?, ¿qué poder tiene la Universidad en el manejo del contexto?; el tercer tema es el de la democratización-elitismo, ¿debe formar «cuadros» muy capacitados pero forzosamente restringidos, o debe llegar a la mayor parte posible de la población?

Con el marco de referencia de los conceptos anteriores entraremos ahora en el análisis de la Universidad de Buenos Aires en su secuencia Histórica.

Por necesidad de brevedad de este trabajo, partiremos de principios del siglo XX. Digamos solamente que en el origen de la UBA aparece una clara función profesionalista en las profesiones tradicionales, solamente en 1869 egresaba el primer grupo de Ingenieros y las Ciencias Exactas comienzan a tener más importancia, pero «los intereses científicos estaban destinados a quedar en segundo plano frente a los estrechamente profesionales» (Halperin Donghi: *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, EUDEBA, 1972, pág. 75). Hacia principio de siglo crece vertiginosamente el país, la población y la Universidad, de 2000 estudiantes en 1904 a 4000 en el centenario. Ya la Universidad comenzaba a ejercer su rol político, comienzan a aparecer los centros de estudiantes (1900 Medicina, 1903 Ingeniería, 1905 Derecho) aunque predominantemente son instituciones sociales y deportivas. En 1903 se realiza la primera huelga estudiantil en la Facultad de Derecho.

Esa Universidad tiene dos características: sigue siendo predominantemente profesionalista y está controlada durante un largo período por un grupo académico reducido. Aparece entonces la crítica al bajo nivel científico y al carácter oligárquico del gobierno universitario. Surge así la reforma (1919), además del rechazo del *status quo* universitario, surge un nacionalismo populista, germen del que fructificará posteriormente (función política), aparecen también mucho de los temas del gobierno democratizante; autonomía, cogobierno universitario, selección de profesores por concurso. Esta crítica y toma del poder Universitario, coincide con el gobierno de Yrigoyen, y el ascenso de las clases medias al poder político.

En 1930 había 14000 estudiantes en la UNBA, y se plantea otro cambio en el contexto, el movimiento estudiantil que había apoyado la lucha contra Yrigoyen, se convierte en la primera víctima del régimen que instaura un gobierno autoritario y tradicionalista en la Universidad, sigue esta creciendo en número y físicamente, y su función política cuestionadora pasa a segundo plano, manteniéndose como principal la función profesionalista.

Llegamos así al año 1943, en que irrumpe un nuevo proceso político, luego de un interregno nacionalista de derecha, aparece en este período una nueva imagen de la Universidad «Afirmaron —también por primera vez— que la Universidad debía

ser puesta al servicio de un determinado ideal cultural, en el que se continuaba un ideal religioso y político, que su función no era entonces, la de ofrecer una imagen veraz de una cultura que avanza -como la occidental moderna- gracias a aportes inspirados en visiones de la realidad diferentes y aun opuestas; menos aun la de enriquecer con su propio aporte esa cultura ya infinitamente rica. Por el contrario, el legado de la universidad era el de depurar ese legado cultural» (Pág. 174, Halperin D. T. *Op. cit.*, este autor hace una dura crítica a esa posición).

Nos encontramos aquí con una paradoja, el modelo democratizante se parte en dos, el contexto con su movimiento político mayoritario quiere imponer lo que llamábamos democratización hacia afuera y desde afuera: la gratitud de la enseñanza, el acceso a un mayor número de estudiantes a la enseñanza superior, enmarcado dentro de la ampliación del sistema educativo con la creación de la Enseñanza Técnica y la Universidad Obrera (Tecnológica). Por otro lado, ve la función política de la Universidad como la de rescatar los valores nacionales destruidos por la cultura dependiente.

Pero la Universidad en general y los estudiantes en particular no aceptaron esta intervención del contexto y reivindicaron el resto del modelo democratizante: la democracia hacia dentro, la autonomía y la libertad de cátedra; esto unido al manejo no siempre adecuado de la Universidad por nacionalistas tradicionales ajenos al espíritu de ésta provocó la larga polarización contexto-Universidad que ocurrió en este período. Por otro lado, el rol político fue asumido por los estudiantes como crítica al gobierno.

Llegamos así al 55, en el que se produce un nuevo vuelco en el contexto, los grupos contestatarios en la Universidad lo asumen como restauración de ésta, se instala un gobierno universitario liberal de izquierda (Palacios-Romero). En Medicina y Derecho se instalan grupos conservadores, Filosofía y Ciencias Exactas son entregadas a los más avanzados, y surge la mayor importancia relativa de la función científica; aparece la Facultad de Ciencias Exactas como modelo en América Latina, las carreras de Psicología y Sociología en Filosofía y Letras.

El estudiantado se polariza en Reformismo-Humanismo, sobre el tema del laicismo en la Enseñanza Superior, y comienza a aparecer la izquierda nacional que reivindica al Peronismo. En este momento 1957-58 se instaura el primer gobierno tripartito elegido por la Asamblea Universitaria (R. Frondizi). Es el momento de la Universidad «isla democrática», la Universidad se aísla del contexto, se moderniza (toma pautas del llamado modelo modernizante, importancia de carreras técnicas, adecuación a las pautas internacionales de la ciencia, etc.). En otras palabras, coincide la democratización hacia adentro con la función científica (profesores mejor pagos, equipamientos de laboratorios, etc.). Los intentos de apertura de la Universidad al contexto se dan a través de la extensión universitaria.

Así llegamos a otro vuelco histórico 1966; aquí el poder político irrumpe violentamente en la Universidad, desaparece la tendencia a la democratización, y surge por un lado la tendencia a una Universidad modernizante con todas sus características, pero la intolerancia del régimen provoca un éxodo de profesores que lo hace difícil, por otro lado la oposición estudiantil, va planteando un antiuniversidad, a través de una función política contestataria (en algunas Facultades cercanas al modelo revolucionario).

Así se llega al agotamiento del gobierno militar, que encuentra a la Universidad con un estudiantado en que predomina la línea de izquierda nacional que había aparecido en el 60, el gobierno popular nombra a Puiggrós su primer rector. Se puede ver entonces, dos modelos que en este momento se disputan el futuro de la Universidad: uno es el modelo revolucionario con su tema de la Universidad «foco», desinteresándose de la función profesional o científica de ésta. El otro es el de la universidad como modelo democratizante hacia afuera (mayor absorción de estudiantes, no ingreso, etc.) con predominio de una función profesional pero crítica del sistema social global.

Se replantean en ambos casos otros de los dos temas de nuestro análisis, el del aislamiento-inmersión en el contexto; una universidad puede ser una «isla revolucionaria», y el del poder: ¿éste nace del liderazgo interno o proviene del poder político global? Graficando lo visto anteriormente en cuanto a temas y funciones

	PODER INTERNO AISLAMIENTO	PODER EXTERNO INMERSIÓN
Elitismo	Isla democrática	(+)
Democratización	Reforma	Univ. peronista

(+) Lo consideramos un casillero vacío, una aproximación sería la Universidad en el período de Onganía, pero el concepto de inmersión no estaría bien aplicado, sí los otros dos.:

	FUNCIÓN POLÍTICA	FUNCIÓN CIENTÍFICA	FUNCIÓN PROFESIONAL
Univ. de la Reforma	2	3	1
Univ. Peronista	1	3	2
Univ. Liberal (65-66)	3	1	2
Univ. Actual	1?	3?	2?

Los números marcan el orden de prioridad de las funciones.

Hasta aquí el enfoque histórico de la Universidad de Buenos Aires y el marco general de análisis de la universidad en su relación con el contexto global, veamos ahora la influencia del contexto en los temas más específicos de sociología de la organización.

Comencemos por el tema de la estructura: «por estructura universitaria se entiende el conjunto y la integración de los órganos a través de los cuales las universidades cumplen sus funciones». «Del mismo modo en el caso de las universidades hay órganos y conexiones que los unen: hay cátedras, centros, institutos, escuelas, facultades y diversos procedimientos que las ponen en movimiento. Tales son las matrículas, las clases, las carreras, los currícula y, asimismo, los roles recíprocamente ajustados de estudiantes y profesores» (pág. 28, D. Ribeiro, *Op. cit.*).

La estructura imperante en la Universidad latinoamericana desde siglo XIX es la de la universidad Napoleónica. Los órganos por excelencia son las Facultades au-

tárquicas, unidades docentes relacionadas con las profesiones correspondientes, la segunda característica es la feudalización de las cátedras.

Si bien hasta la fecha las modificaciones del contexto no han cambiado fundamentalmente esas características principales, los distintos proyectos significan modificaciones, en cuanto a la adición de nuevas carreras y centros de investigación (modelo modernizante) y a la ampliación de las existentes y a la creación de nuevas cátedras (modelo democratizante).

Por otro lado, todos aquellos modelos que significan participación de los distintos sectores de la universidad (por ejemplo, cogobierno) implican modificaciones en la estructura de poder y en sus relaciones con el Estado.

Aquí aparece el tema del poder, si esta proviene del interior de la universidad o es impuesto por el contexto trae consecuencias en la implicación de estudiantes y profesores (Etzioni) que puede ser según los casos: normativa (cuando la universidad se determina a sí misma), calculativa (cuando predomina lo utilitario, por ejemplo, en el caso límite de una Universidad exclusivamente profesionalista), o lo coercitivo (en los momentos de brusca irrupción del contexto).

Otro problema relacionado a lo anterior, es el de la relación entre los modelos de universidad y aquellos que participan en su gobierno, cuando predomina la función profesional, los graduados tendrán un peso especial, en cambio cuando hay un peso mayor de los valores democratizantes hacia afuera pesarán los no docentes.

En cuanto a la Tecnología, o sea la manera de enseñar de la Universidad, ella varía desde la clase magistral de tipo tradicional, pasando por el tipo de pedagogía más participativa (trabajos prácticos, equipos de laboratorio, etc.) hasta la más revolucionaria que culmina en los intentos de desinstitucionalización de la Universidad.

Se podría establecer un continuo desde una relación completamente asimétrica profesor-alumno donde el profesor transmite oralmente contenidos y recomienda bibliografía, hasta una metodología procesual, donde el aprendizaje se da por una relación dialéctica entre ambos, la otra dimensión es la de la enseñanza superior

como algo específico y compartimentalizado o como experiencia total, de aquí surge la experiencia de los talleres totales, entre otras.

Para terminar, en todo lo anterior está implícito el tema del desplazamiento de fines, cada cambio de modelo al acentuar una función implica desplazamiento de fines; tomando como ejemplo el caso de las nuevas universidades creadas en el interior hace uno o dos años con un fin profesional y de desarrollo regional e intencionalmente apolítico, han desplazado sus fines a una acción principalmente política por interacción con el contexto, tendiendo en la actualidad a retornar a sus primeros fines pero modificados por la inserción política.

Bibliografía

- Halperin Donghi, T.: *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, EUDEBA, 1972.
- Ribeiro, D.: *La Universidad Latinoamericana*, CEDAL, Montevideo, 1968.
- Ribeiro, D.: *La Universidad Nueva. Un proyecto*. Ed. Ciencia Nueva, Buenos Aires, 1973.
- Touraine, A: *El movimiento de mayo o el comunismo utópico*, Signos, 1970.
- Vasconi, T. y Reca, L.: *Modernización y crisis en la universidad latinoamericana*, CESO, Univ. de Chile.

3.2.2. La empresa

La empresa en su relación con el contexto

Probablemente este tema sea uno de los menos estudiados en el ámbito de la sociología de las organizaciones, y aunque se lo mencione con frecuencia en la vida empresaria y en el mundo político, debe subrayarse que rara vez se lo aborda con un grado de seriedad adecuado.

Esta omisión no es sin embargo casual y se origina en la visión racionalista de las teorías administrativas clásicas y no clásicas que visualizaban a la organización como un sistema cerrado. Dentro de ellas, el medioambiente era un dato de la realidad perfectamente controlable, aun en aquellos fenómenos que pudieran considerarse que pudieran considerarse influencias relevantes, como es el caso de los insumos y las transacciones realizadas en el exterior. La mayoría de los otros elementos eran considerados sin importancia y desechables en el análisis, desde el momento en que no podían modificar el diseño estructural y los procesos internos que ya habían sido previstos por los fundadores de la empresa o, alternativamente, por aquellos que periódicamente y en función de la misma gestión empresaria, le introducían modificaciones.

Sin embargo, la dinámica de los cambios socioculturales producidos por las guerras mundiales y las crisis económicas, la consecuentemente mayor participación estatal en la regulación de los procesos económicos y como es obvio, los cambios significativos operados en la conciencia organizacional, llevaron a plantearse, con creciente intensidad, la necesidad de elaborar esquemas para controlar las fuentes de incertidumbre generadas por el medioambiente.

Este nuevo imperativo trajo aparejado el auge de los expertos, de los manuales de relaciones públicas, y de la incorporación a las empresas de militares o ex-funcionarios públicos. Aparece un nuevo rol: el de los “influyentes” que son incorporados a las empresas con el fin de obtener información sobre el medio y de ejercer, por su intermedio, un control sobre aquellas decisiones de política económica que involucraban a la empresa. El fenómeno, observable especialmente en industrias

relativamente complejas, llegó a institucionalizarse en las grandes empresas norteamericanas, que contaban con representantes ante el Congreso (1).

Estos intentos prácticos y cada vez más frecuentes, de manipular el contexto sociopolítico, no fueron acompañados, sin embargo, con una teorización lo suficientemente rica que explicara la relación empresa-contexto. El siguiente es solo un modesto aporte que pretende explicitar ciertos elementos.

En primer lugar, la absoluta heterogeneidad de las empresas, implica modos absolutamente diferentes de vinculación entre éstas y el contexto. Por lo tanto, y con el objeto de ubicar esta amplia gama de formas o tipos organizativos que presente la empresa, proponemos construir una tipología a partir de las variables que pueden considerarse estratégicas para la comprensión del fenómeno que nos ocupa. Estas variables son:

Tipo de propiedad

Es esta una variable que no solo determina la estructura interna de la empresa, sino que condiciona el flujo de muchos de sus recursos externos. Las formas de propiedad que consideraremos, siguiendo a Álvarez, son: propiedad privada, propiedad estatal, propiedad social. Con respecto a esta última, cuyo desarrollo más significativo se puede encontrar en Yugoslavia, Alvarez la asemeja a la figura jurídica del arrendamiento, ya que «los medios de producción son arrendados por el gobierno nacional o local a las organizaciones de trabajadores, quienes pagan una renta (impuestos) a la comunidad federal o local arrendadora por sus usufructos» (2).

El tipo de propiedad condicionará también, y de distintas maneras, el comportamiento de la empresa frente al contexto. De especial interés resulta la forma de articular intereses por parte de la empresa privada: ya sea por medio de grupos de presión, o utilizando a otras instituciones e incluso, manipulando las posiciones ideológicas de grandes sectores. En el caso de las empresas y organismos estatales, la fuente del poder no es ya la propiedad, sino antes bien, la experiencia burocrática que posibilita un alto grado de influencia y de domino sobre el aparato estatal.

Nacionalidad de las empresas

De vital importancia para la comprensión de ciertos fenómenos, la nacionalidad puede brindar importantes elementos predictivos. En ese sentido, las formas que asume el intercambio y la dependencia de los países periféricos están determinados en gran parte, por los cambios que el capital monopolista produce en la estructura de los países de centro.

Theotonio Dos Santos señala que en el seno de la empresa multinacional, «se mezclan y buscan y conciliarse los intereses contradictorios, generados por tres órdenes estructurales: la economía local, la economía dominante y la empresa multinacional. Las luchas por conciliar al dinámica que orientan esas instancias, en el seno de las economías internacionales capitalista, supone un nuevo orden de problemas, que se expresan a través del conjunto de contradicciones que enfrenta la empresa multinacional» (3).

Esas contradicciones, observadas dentro de la empresa, se originan en la inserción de la misma en la economía local, pudiendo producirse una colisión con los intereses de la casa matriz o con los del país de origen. Un ejemplo reciente y cercano lo constituye la exportación de automóviles argentinos a Cuba (4).

Existen ciertas fases perfectamente distinguibles que van convirtiendo a la empresa multinacional no sólo en una unidad autosuficiente de decisión y acción, sino también en un determinante económico y político del país periférico. De la subordinación de las economías primarias exportadoras a las conveniencias comerciales de los países de centro, se pasa a la dependencia respecto al financiamiento externo y posteriormente, a la radicación directa de capitales en sectores industriales determinados. Al acelerarse el proceso de sustitución de importaciones, se pasa a la dependencia del conocimiento generado en los países del centro. Lógicamente, a medida que se agudiza el proceso de penetración imperialista, se va haciendo más definitoria la nacionalidad de las empresas.

Tamaño

Un primer criterio para categorizar a las empresas por su tamaño, es el que se apoya en elementos cuantitativos. Los indicadores más comunes son el capital en giro, el volumen de las ventas, el personal ocupado permanentemente, etc.

En general, existe un cierto consenso en el sentido de que el tamaño está asociado y normalmente condiciona a otras variables estructurales, tales como el grado de complejidad (división del trabajo vertical y horizontal), grado de formalización (conjunto de normas y decisiones programadas).

Es por eso que existe un segundo criterio para la consideración del tamaño, el cual se basa en elementos cualitativos. Los indicadores están aquí frecuentemente relacionados con el grado de complejidad estructural y diferenciación funcional.

De todas maneras, el criterio más común es el cuantitativo, especialmente en estudios comparativos, ya que las informaciones estadísticas raramente adoptan el segundo enfoque.

Independientemente del tipo de estructura —burocrática o profesional— la gran empresa se caracteriza por un procesamiento continuo y con frecuencia eficiente, de aquella información que resume las variaciones contextuales de mayor significación. En cambio, la pequeña empresa se distingue por la falencia dentro de su misma estructura, de órganos capaces de prever variaciones en aquellos mercados determinantes para su desenvolvimiento: de capital, de tecnología, de trabajo o de consumo.

Sector de actividad

Como variable significativa consideramos también el sector de la actividad: primario (extractivos, agropecuarios, mineras, etc.), secundario (manufacturero industrial, de transformación de la materia prima) y terciario o de servicios.

Podríamos también aquí explicitar ciertas asociaciones de estas variables. En general, las empresas multinacionales no sólo son de gran tamaño, sino que presentan

mayor frecuencia en los sectores secundario y terciario. En el sector agropecuario son frecuentes los monopolios comercializadores.

Las empresas estatales, en la Argentina son generalmente industrias de infraestructura o de servicios.

En base a las variables mencionadas podemos ahora conformar una tipología, que será de utilidad en la explicitación de hipótesis respecto a la relación empresa-contexto.

TAMAÑO	PROPIEDAD		
	PRIVADA		ESTATAL
	N	E	
GRANDE	S 1	2	3
	I 4	5	6
	A 7	8	9
MEDIANA	S 10		12
	I 13	14	15
	A 16	17	18
PEQUEÑA	S 19	20	21
	I 22	23	24
	A 25	26	27

A pesar de que esta tipología ya fue simplificada, eliminándose la categoría «propiedad social» y demarcando los sectores de actividad en categorías muy globales, es obvio que aun sigue siendo demasiado extensa. Muchos de sus casilleros son empíricamente inexistentes o teóricamente ilógicos e irrelevantes. A los efectos del análisis, haremos referencia a título suplementario ejemplificaremos las tres formas de organización: la pequeña empresa industrial (tipo 22), la gran empresa industrial multinacional (tipo 5) y la gran empresa estatal de prestación de servicios (tipo 3).

Previamente es importante tener en cuenta algunas de las categorías referidas al contexto.

En general, y siguiendo a Touraine se puede afirmar «que el crecimiento económico depende de la capacidad para movilizar y organizar recursos, administrar el cambio, prever y programar el desarrollo y no ya solamente de que el empresario tenga a su disposición un beneficio situado por encima del trabajo directamente productivo (...) la eficiencia de la empresa depende cada vez más de determinantes sociales y políticos, del funcionamiento general del sistema económico, que se extiende al conjunto de aspectos de la vida social: ordenación territorial, formación profesional, inversiones para investigación, etc.».

En conclusión, termina afirmando Touraine, que la capacidad de decisión de la empresa, no se define ya por su situación en un mercado, sino por su penetración en un sistema socio-político.

Estas aseveraciones de Touraine, que fueron elaboradas frente a una sociedad post-industrial como es la francesa actual, pueden sin embargo ser extendidas a formaciones capitalistas como la nuestra, en tanto se observen procesos de concentración en algunas ramas a capital-intensivas así como todos aquellos sectores en que ha habido una fuerte penetración de empresas multinacionales. Esto trae al mismo tiempo un proceso de imitación por parte de las empresas nativas, en su desesperada lucha por la subsistencia. El resultado es una empresa cada vez más condicionada y condicionante del contexto.

En un país como la Argentina distinguiremos, además del contexto general o global y del contexto interorganizacional propio de la empresa local, un contexto internacional o global y un contexto interorganizacional que trasciende la esfera del propio país y en los cuales debemos buscar muchas veces los centros de poder y decisión.

En cualquiera de estos aspectos el contexto puede ser estable e inestable, ya se que demuestre pocas variaciones o zonas de grandes turbulencias. La emergencia de una de estas características probablemente influya en el grado de flexibilidad

que la organización ostentará frente a la toma decisiones, al proceso de búsqueda y elaboración de las mismas.

Otra variable determinante del contexto es su grado de homogeneidad o heterogeneidad, variando desde la indiferenciación observable de las economías rurales tendientes a la subsistencia, hasta el medioambiente propio de empresas de producción diversificada, ubicada en grandes ciudades. La presentación de uno u otro tipo de contexto influirá en el grado de simplicidad-complejidad de la estructura empresarial. Como afirman Lawrence y Lorse, ante un medioambiente heterogéneo, la organización segmentará su estructura en distintas subunidades integradas, de manera de poder controlar eficientemente las partes altamente diferenciadas y al mismo tiempo críticas de su contexto.

En general, todo contexto presenta un alto grado de incertidumbre, el cual, de acuerdo a los autores anteriormente citados, estará en función de:

1. La falta de claridad sobre la información;
2. el tiempo que tarda en producirse el cambio y;
3. el estado general de desconcierto sobre las relaciones de causa a efecto.

Lo enunciado hasta aquí nos resume las posibles presentaciones del contexto en su faz objetiva, independientemente de la percepción que de él tengan los actores. La imagen que éstos se formen y que será clave en la toma de decisiones, puede acercarse a la realidad o sufrir un cambio, distorsiones significativas, tanto en el diagnóstico de la situación como en la imaginación de las respuestas posibles del medio ambiente.

Supongamos, por ejemplo, la visualización de ciertos aspectos negativos del contexto por parte de los ejecutivos de una empresa. La introducción o el efecto de estos aspectos en la organización podría generar, a juicio de los actores, consecuencias irreparables. Se parte asimismo, de ciertas premisas: las mismas contradicciones del contexto llevarán a la superación de estos fenómenos, de manera tal que finalmente, se presentarán como favorables para la organización.

Frente a esta situación, la empresa podrá tomar distintas estrategias, definiéndose como casos límites la inmersión o el aislamiento. En este sentido, la intervención de una variable ya explicitada —el tamaño— probablemente decida el curso ulterior.

Las empresas pequeñas tienden al aislamiento en sus dos variantes:

- a) Como mecanismo de defensa, se niega el contexto por no saber controlarlo.
- b) Como manera de adaptarse. En este caso, se cierran transitoriamente los puntos de contacto con el medioambiente, hasta tanto se generen los mecanismos internos que permitan relacionarse favorablemente con el mismo. Para ellos deberá disminuirse la vulnerabilidad de la estructura, o en su defecto, esperar cambios en el mismo contexto.

Las empresas grandes, por el contrario, tienden a la inmersión, la posesión de recursos y poder y el alto grado de diferenciación y complejidad de su estructura les permite dominar o al menos controlar de otra manera el contexto.

Dentro de la inmersión, existen estrategia de alta visibilidad (en las cuales la imagen pública puede incluso reforzar el natural poderío de la gran empresa —por ej. Ford, Bunge y Born, SGBA, etc.) y estrategias de baja visibilidad (aunque inmersa y dominante del contexto, la empresa se apoya en su silencio tratando de no trascender públicamente— por ej. Wemberg, Siemens, empresas privadas cuyo paquete accionario pasó a manos del Estado por deudas impositivas o previsionales. Esta última estrategia es típica de los holdings).

La estrategia de un tipo u otro dependerá de múltiples factores, entre ellos nos parece importante destacar el grado de aceptación pública de los fines de la organización, la nacionalidad de la misma y por sobre todo factores de la historia organizacional referentes a experiencias estigmáticas que las impulsen a buscar bajos grados de legitimidad.

Primer caso: la pequeña empresa industrial (tipo 22)

Tomaremos el caso de la pequeña empresa industrial en Argentina, la cual constituye una importante fuente de energía creativa para el país, al tiempo que una notable abastecedora de la gran industria.

Existe en la opinión pública un determinado consenso, a nivel manifiesto, de que el Estado debe proteger a la pequeña empresa, por su gran vulnerabilidad observada en comparación con la gran potencialidad de las grandes empresas y porque ella constituye evidentemente una parte importante del capital nacional. Por el contrario, se considera un nivel estatal el de controlar a la gran empresa de manera de evitar que los recursos excesivos y el poder acumulado no distorsionen, desnaturalicen o impidan el logro de los objetivos nacionales.

En este sentido, la pequeña empresa se presenta como un ente relativamente indiferenciado, que carece de división horizontal del trabajo y que por lo tanto, no cuenta con subunidades especializadas capaces de absorber problemas tan heterogéneos como la comercialización, la investigación y el desarrollo, las políticas financieras y de personal, etc. Todo esto supone una limitación en su capacidad no solo ejecutiva, sino también planificadora, desde que no puede procesar la información necesaria ni tampoco compararla, debido a su falta de recursos.

Esta dificultad para controlar el contexto, probablemente la lleva a cerrar los puntos de interacción con el mismo. Y si bien esta táctica se presenta como positiva a corto plazo porque minimiza las vulnerabilidades, a mediano y largo plazo la vuelve aun más indefensa, por la cristalización de pautas rutinarias y por la cada vez menor información externa, que agudiza su proverbial falta de manejo del contexto.

En materia de pequeñas empresas, la Argentina ostenta altas tasas de natalidad y de mortalidad lo que equivale a decir que tienen un corto ciclo de vida.

Las causas que explican este fenómeno son numerosas y están íntimamente relacionadas, pesando aquí más la estructura económica global que la misma estructura empresarial. A título de ejemplo, creemos que las políticas impulsadas por cada gobierno, en materia aduanera y fiscal, y en materia de radicación de empresas

extranjeras y repatriación de ganancias, son altamente determinantes. Como es obvio, existe una estrecha relación entre la expansión y recesión de la Empresas Multinacionales y el ciclo económico de la pequeña empresa, relación que aunque comúnmente pueda configurarse como inversa, puede transformarse en directa si la explotación de la pequeña y mediana empresa resulta complementaria o abastecedora de la gran empresa.

Lo que no puede negarse, sin embargo, es el bajo peso político que la pequeña empresa demuestra a lo largo de nuestra historia económica, aun cuando en determinadas instituciones (como la CGE) demuestren un alto porcentaje de afiliación. Esta baja injerencia debe explicarse no solo por su falta de hegemonía, por su discutible poder económico, por su característica de organización dependiente de otras (las empresas multinacionales, el Estado, etc.) y por la ya apuntada imposibilidad de procesar información, sino también por su dificultad innata para articular sus intereses, de manera continua y eficiente. En esto es indudable que su inestabilidad estructural, su universalizada falta de permanencia y su cambiante configuración sectorial no le da la suficiente continuidad para articularlos. Pero existen también otras causas.

Tomemos un ejemplo concreto, en un momento dado de nuestra historia, el período correspondiente a los primeros años de este siglo.

Analizando algunos datos relativos a las características poblacionales de dicha época, se observa la gran concentración de los inmigrantes europeos en las regiones metropolitanas. Esto se debe a que las tierras fértiles ya habían sido ocupadas por grupos dominantes de la sociedad local, conformando un esquema latifundista de difícil ingreso. La alternativa era para algunos convertirse en arrendatarios, para algunos pocos en propietarios rurales, especialmente en la pampa húmeda, y para la gran mayoría buscar trabajo en Buenos Aires.

Muchos de los que optaron por la ciudad se convirtieron, por el dominio de una cierta tecnología y de su empuje empresarial, en propietarios de pequeñas industrias.

Estos empresarios extranjeros se ven favorecidos por la guerra de 1914, a raíz de la cual y bajo la protección otorgada a las actividades industriales, se origina el proceso de sustitución de importaciones. La expansión iba a ser sin embargo efímera, ya que al terminar la conflagración, se levantan las medidas proteccionistas para favorecer a la estructura agroexportadora. Los terratenientes, productores rurales y grandes comerciantes de carnes, cereales, etc., demuestran que siguen siendo los sectores dominantes; una elaborada ideología justifica la conveniencia de «proteger» al consumidor a través de la libre competencia. Este hecho se refleja con absoluta nitidez cuando el ministro de Hacienda Herrera Vegas es suplantado por Molina, quien rebaja los aforos aduaneros de un 32% a un 22%.

Frente a este reajuste de los sectores agroexportadores, los industriales, extranjeros en su mayoría, no pudieron reaccionar. Cornblit argumenta que «la poca influencia ejercida por dichos empresarios se debió a una dificultosa comunicación entre estos líderes políticos de distinto nivel». Sumada a la baja tasa de naturalización y por lo tanto a la imposibilidad de ejercer actividad política empresarial, existe una falta de interés por parte de los mismos partidos. Dice Cornblit: «Para los radicales, el problema radicaba en su desconexión con todo lo que fuera extranjero. Los conservadores basaban el grueso de su apoyo político en los intereses agropecuarios y este hecho hacía imposible que articularan intereses tan disímiles y a menudo contradictorios. En ese sentido también fueron contraproducentes los fuertes núcleos de intereses agropecuarios que actuaron en el radicalismo. De la misma manera el socialismo, con su posición distribucionista a ultranza y su exclusiva preocupación con los problemas de consumo a corto plazo, ofrecían remotas esperanzas para la concreción de fuertes intereses industriales.

En cambio, los empresarios extranjeros se volcaron hacia la promoción de sus respectivas colectividades, las que funcionaban como elementos aglutinantes, dando lugar a la creación de bancos, asociaciones deportivas, mutuales, hospitales, etc. Estas experiencias, si bien ricas desde el punto de vista organizacional e institucional, no tuvieron en cambio relevancia desde el punto de vista económico e industrial ya que en general favorecieron el proceso de aislamiento de los inmigrantes convertidos en «nuevos burgueses», separándolos de la estructura de

poder existente e impidiendo la emergencia de una ideología burguesa realmente industrialista.

Un reclutamiento basado en relaciones de parentesco y nacionalidad contribuye a conformar una estructura empresarial no burocrática, sostenida por lealtades interpersonales y sin diferenciación estructural y funcional. En este sistema el fundador probablemente no sólo asume las funciones de decisión política sino también las administrativas y técnicas. Existe una escasa delegación y por lo tanto una baja división horizontal del trabajo, con una estructura de poder de tipo paternalista.

No se incorporan técnicos especializados, ni se recurre al asesoramiento externo excepto en aquellos aspectos desconocidos y de incumplimiento sancionable tales como las cuestiones impositivas y legales.

Estas empresas suelen tener dos tipos de rigideces que las hacen sumamente vulnerables. Las primeras son de tipo externo y se refieren a la falta de percatamiento de contingencias ambientales, a la poca visibilidad de los cambios contextuales. Un ejemplo interesante lo constituyen los aspectos tecnológicos. Probablemente, el industrial del período estudiado se considerará un conocedor de las tecnologías críticas de producción, ya que partía de su propia experiencia y su habilidad. Pero dada su dedicación a una multiplicidad de tareas y por ende a su falta de tiempo, probablemente no pueda estar informado sobre los cambios tecnológicos.

El segundo tipo de rigideces se refiere a la dificultad de adaptar las estructuras internas a escalas mayores de producción. Por ejemplo, frente a las crisis de sucesión y crecimiento, observadas estas últimas a raíz de coyunturas internacionales favorables al proceso de sustitución, su estructura paternalista e indiferenciada no puede asimilar la necesidad de cambio y en cambio puede perecer.

Nota: Se vuelve a aclarar que el presente es sólo un ejemplo posible dentro de la historia de la pequeña empresa argentina, hecho a título meramente ilustrativo. Debido a su difícil tipificación y su discontinuidad endémica, hemos preferido dar al menos un ejemplo contextualizado. Sin embargo, muchas de sus categorías y procesos pueden ser extrapolados para otros períodos y contextos.

Segundo caso: Empresa pública (Gas del Estado)

La inserción de la empresa pública dentro del contexto y la influencia de éste sobre aquella adquiere características muy peculiares. Tomando como ejemplo a Gas del Estado podremos elaborar determinadas observaciones parcialmente extensibles al resto de las empresas públicas.

En primer lugar, la influencia del contexto está limitada en todo lo que se refiera al mercado. Por tratarse de un monopolio estatal (similar a otros servicios públicos), no existen empresas competitivas. Paralelamente los precios son políticos, estando en general por debajo del costo real. Se observa además, que a variaciones en el precio o ante un empeoramiento del servicio no hay grandes cambios en la demanda (en cambio, el aumento de precios de otras fuentes de energía como la hidroeléctrica o el petróleo pueden tener en el largo plazo un efecto de sustitución por el gas, elemento sucedáneo). Podemos afirmar, en ese sentido, que el mercado está «bajo control».

Todo esto da a la empresa pública una especie de invulnerabilidad frente a los factores contextuales que normalmente deben enfrentar el resto de las empresas.

Su zona crítica, la fuente mayor de su incertidumbre está dado en cambio por las relaciones con el Estado. Las decisiones en materia de sueldos, política de personal, precios, nombramiento de las principales autoridades (Administrador General), etc., generalmente son tomadas por el Gobierno Nacional o tienen su intervención previa. Por eso, todo cambio gubernamental, aunque sea parcial, repercute ampliamente en la estructura empresarial y da lugar a un verdadero juego político, completamente distinto al de las empresas privadas. El criterio fundamental seguido hasta el momento (y que parece estar siendo sujeto a revisión) es que la eficacia y la eficiencia son secundarias, en tanto se cumplan las metas fijadas por el Gobierno.

Si bien la empresa goza de una cierta autonomía, las grandes decisiones deben ser consultadas normalmente al área específica, (en este caso, la Secretaría de Ener-

gía). Actualmente, se abre una nueva instancia con la Corporación de Empresas Nacionales.

Las relaciones de la empresa pública con el sindicato también son atípicas. Mientras las empresas privadas deben recurrir al poder arbitral del Estado en caso de litigio, en las públicas el Estado es parte y juez al mismo tiempo (si bien por conductos separados: empresa y Ministerio de Trabajo).

En cuanto a la vinculación de la empresa pública, con otras empresas proveedoras, de comercialización e intermediarias, también da lugar a una relación asimétrica.

Otra zona crítica está dada por la tecnología. No sólo por la dependencia tecnológica que toda industria de infraestructura inevitablemente padece (compra de equipos extranjeros), sino también porque cualquier desperfecto en el transporte del gas natural (gasoducto) supone la interrupción del servicio. El caso del Complejo General Cerri, en 1973, puso este hecho en evidencia. No existen en estos casos otras vías de regularización y regulación de la demanda (como en los productos manufacturados). El abastecimiento debe ser continuo y necesita una estrecha vigilancia, ya que en él se juega junto con las necesidades de la población, toda la actividad industrial.

Las reservas limitadas del gas y del petróleo, su naturaleza de material escaso, está demostrando otra limitación impuesta por el contexto.

El agotamiento progresivo de las fuentes, hace necesaria la búsqueda de otros yacimientos, con la limitación de que el gas natural, como es obvio, sólo, puede transportarse desde países limítrofes. Aquí si encontramos un proceso competitivo, pero a nivel internacional. Todas las negociaciones con Bolivia es tuvieron y están permanentemente condicionadas por la actitud brasileña.

Finalmente, y aunque ya fue esbozado, las características del producto imponen una estructura compleja, diseminada en todo el país o intercomunicada (caso similar a YPF y Agua y Energía). Existen 3 gasoductos troncales (desde Bolivia, desde Neuquén y desde Cerro Redondo) que confluyen en Buenos Aires, y a lo largo de los cuales existen varias Plantas, Complejos y. Bases de Operaciones. La estruc-

tura de la comercialización responde al mismo criterio. Sin embargo su apariencia federalista no impide un criterio unitario en la toma de decisiones (generado tal vez por la relación empresa-Estado que hemos visto).

Tercer caso: Empresa multinacional

Aunque muchos aspectos ya fueron mencionados al referirnos a la variable «Nacionalidad», analizaremos algunos otros que pueden cobrar importancia desde la perspectiva del contexto, específicamente del argentino.

Evidentemente, la Empresa multinacional es una organización cuya caracterización implica algo más que la maximización de utilidades. Políticamente entronca en un proceso de penetración que recorrió diversas fases y que supone el dominio de elementos extraeconómicos.

Una de sus funciones más claras es asegurar la supervivencia de su casa matriz. El planteo que le da origen, y que se repite en sus distintas esferas de acción, es que una estrategia posible de dominar el medio consiste en diversificar los riesgos. En este plano esto implica que ante cualquier contingencia de alguna o varias de sus filiales, la EM puede producir reacomodamientos internos o sacrificar ramificaciones que le aseguren su continuidad como «organización trascendente». Si a nivel internacional, la vulnerabilidad se agudiza ante la proliferación de distintos proyectos políticos adversos en los países periféricos, a nivel de un país, ésta vulnerabilidad se evidencia cuando el proyecto político adverso es hegemónico. En ese sentido, la filial de una EM raramente desaparecerá por causas puramente económicas o empresarias. Su mayor factor de incertidumbre lo constituye la posible hegemonía de una alianza de clases o una constelación de fuerzas sociales que enarbole políticas nacionalistas, y que limite la radicación de capitales o la repatriación de ganancias. En la casa matriz en cambio son la resolución de los problemas económicos y sobre todo de estrategia empresarial, los que en última instancia determinan su suerte.

De cualquier manera, y si bien la EM establece en el país periférico una relación asimétrica con su contexto contiguo, incluido el interorganizacional, es falaz suponer que su mayor poder le otorga mayor invulnerabilidad. La detentación de mayores mecanismos de control y de manipulación del contexto no implica la desaparición de turbulencias. Por el contrario, la vastedad de su órbita y el alto grado de complejidad y diversificación, (en materia de usuarios, productos, insumos críticos) provocan mayores situaciones de incertidumbre, aunque con también mayores posibilidades de superación. En esto, una alta diferenciación estructural permite dominar eficientemente los distintos segmentos del medio ambiente. La variada especificidad de su producción, que incluye distintas ramas y tipos de productos, de consumo complementarios o competitivos, le otorga un gran poder de reacción frente al mercado.

Por eso, aunque coyunturalmente sea afectada por medidas gubernamentales, la EM es la que condiciona al mercado.

Por otra parte su estructura burocrática, de alta formalización y centralización, se diferencia de las empresas estatales por su elevado dinamismo de cambio.

Una constante ambivalencia que surge de su comando foráneo, caracteriza a la EM. Debe coordinar su descentralización táctica, flexible, con la centralización estratégica que, desde el país central, compatibiliza a las distintas filiales internacionales.

Frente al problema político del país periférico, las otras contingencias de su contexto se convierten en secundarias y controlables. Los aspectos tecnológicos, por ejemplo, que generalmente pueden asumir carácter de críticos para otras empresas, no ofrecen dificultad para la EM. El país de centro y la misma casa matriz son generalmente sus seguros abastecedores. A este respecto, la EM es uno de los vehículos por los cuales la dependencia tecnológica se reafirma en los países periféricos, no sólo mediante la introducción directa sino aún más, porque limita la autonomía de la filial, al impedirle realizar libremente tanto la selección como la creación y adopción de tecnologías desde otras fuentes internas o externas, posiblemente más aptas frente a los requerimientos de un contexto determinado. En cambio, se propugna la importación de chatarra tecnológica, la deformación de la balanza de

pagos y desde el punto de vista del mercado consumidor, reafirma la dependencia cultural al imponer un «estilo de vida» que corresponde al país de centro.

El financiamiento tampoco constituye un nivel crítico para la EM. A las generalmente abultadas ganancias se suma el respaldo de una casa matriz, para la cual el dominio del mercado puede aparecer como prioritaria frente a la búsqueda de ganancias o a la necesidad de ingentes inversiones. En determinados períodos, por otra parte, las fuentes de financiamiento privadas y estatales, canalizaron los créditos y capitales precisamente hacia ese sector.

Como estrategia empresarial, la EM tiende a la inmersión con mucha mayor frecuencia que al aislamiento. Normalmente constituye un núcleo cerrado en determinados aspectos (como por ejemplo, los tecnológicos) ya que esto le asegura el control de determinados elementos contextuales potencialmente atenta torios de su eficiencia, y por supuesto la disminución de su incertidumbre. En otros niveles, como los institucionales o políticos, tiende a crear un sistema abierto, con múltiples interacciones y fuentes de información, lo cual posibilita el dominio del medio ambiente y la función política de la EM.

En ese sentido, debe subrayarse que la EM sobre dimensiona los aspectos políticos tanto como los tecnológicos. Mientras normalmente los distintos tipos de empresas crean su aparato político recién al llegar a determinado grado de desarrollo, la EM dimensiona desde el principio órganos aparentemente innecesarios, pero que su experiencia monopólica en el país central le dice que necesitará. Este sobredimensionamiento se hace notable en lo referente a la captación del mercado de usuarios, a la formación de una imagen favorable en la opinión pública y a la manipulación no visible de los detentados de poder.

En cuestiones de personal, la EM genera determinados mecanismos que le permiten dominar fácilmente cualquier proceso. Particularmente importantes son la selección y la socialización. Una hipótesis plausible es que dentro de la EM se trate de desintegrar a la subcultura empresaria del resto de la realidad social, generando una suerte de «enclave» social cerrado y acontextuado.

La utilización del idioma de origen en los altos niveles, el domesticamiento ideológico y el alto grado de cooptación, refuerza la estabilidad del sistema. Otros procesos típicos de la EM y que aseguran su dominio sobre los recursos humanos son el estímulo a la competencia individual, y un sutil equilibrio entre inseguridad y recompensas, especialmente observable en los niveles superiores y medios. En ese sentido, la EM se muestra más interesada por la lealtad organizacional que por el control ideológico, siendo ambos más sutiles y efectivos que en el resto de las empresas y asumiendo una intensidad diferencial, en relación directa al nivel jerárquico. Una de las muchas causas posibles de este fenómeno es la distancia física de aquellos que detentan el poder y consecuentemente, ejercen el control.

De cualquier manera, esto no impide la existencia de dos subgrupos claramente definidos: personal argentino y extranjero, cuya contraposición puede hacerse visible en determinados momentos de crisis.

...

Si bien, como hemos dicho, las empresas en general pueden ubicarse en el segundo nivel de proximidad al núcleo del proceso histórico, los tres ejemplos presentados demuestran la posibilidad de una distinta proximidad a dicho proceso.

Las empresas Multinacionales ofrecen una capacidad de reacción sobre el contexto equiparable y en ocasiones superior a la observable en organizaciones ubicadas en el primer nivel (ej: ITT en Chile; DELTEC en Argentina). Por otro lado, las pequeñas empresas probablemente puedan considerarse cercanas al tercer nivel, siendo su poder de reacción sobre el contexto en ocasiones, mucho menor que el detectable en hospitales y escuelas.

Podemos extraer de aquí una conclusión general y es que si bien es posible una categorización *a priori* de las organizaciones en función de la proximidad-lejanía a los procesos históricos, sólo un análisis concreto y contextualizado para cada caso y subtipo podrá corroborar o de lo contrario modificar, esta provisoria ubicación.

Bibliografía

Otros casos similares han sido descriptos por C. W. Mills y Galbraith, quienes en sus escritos muestran cómo opera el complejo industrial, Político y Militar. Alvarez: *Centralización y descentralización en el socialismo*, Ed. Galerna. Dos Santos, Theotonio: *El nuevo carácter de la dependencia*, Cesó, Chile, 1968. En este caso existía una contradicción entre los intereses exportadores de la EM (Ford) y la legislación vigente en el país central (EEUU). La presión ejercida logró que se levantara, con carácter de excepción, las barreras comerciales, de manera que la filial argentina pudiera comerciar con Cuba.

Bibliografía complementaria

O'Donnell, Guillermo y Linck, Delfina: *Dependencia y Autonomía*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973.

Comblit, Oscar: *Inmigrantes y empresarios en la política argentina*, Documento de Trabajo N° 20 del Centro de Sociología Comparada, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1966.

Hymers, Stephen: *Empresas Multinacionales*, Periferia, Buenos Aires, 1972.

Franco, Juan Pablo :«América Latina y los monopolios» en *Transformaciones*, Centro Editor de América Latina

Cardoso, F. M. y Faletto, E. *Imperialismo y dependencia en América Latina*, Edit. Siglo XXI.

3.3. Organizaciones ubicadas en el tercer nivel de proximidad

3.3.1. Hospitales y escuelas

En este apartado consideramos a aquellas organizaciones que, desempeñando un papel específico en la sociedad, si bien reciben el impacto de la sociedad global a través de la socialización externa de sus integrantes, por los recursos y tecnología que les facilita ésta, y por el poder político que se encuentra en la cima de ellas, tienen menos posibilidad de reacción sobre el proceso social global que las organizaciones vistas anteriormente.

Como ejemplo tomaremos dos organizaciones: hospital y la escuela que tipifican lo anterior.

El objetivo principal de ambas es la transformación de seres humanos, tanto en el caso de la socialización y la instrucción, como en de la terapia, se trabaja sobre personas que pueden o no colaborar, y que tienen supuestos culturales provenientes del mundo exterior a la organización.

- a) Decimos que ambas organizaciones dependen de la *Cultura* común a una sociedad por dos razones.
1. La cultura define la noción de enfermedad; en distintas épocas y en distintas civilizaciones, los límites salud-enfermedad han variado, lo mismo que los límites morales de la medicina.
 2. La escuela por su parte, transmite los valores culturales de una sociedad, su definición del mundo y de la historia.

Otra vía de entrada del contexto global es la *tecnología*; en los hospitales, el estado de ésta no solo condiciona el proceso terapéutico, sino también la estructura de las organizaciones hospitalarias, y las necesidades de formación de médicos y enfermeras.

En las escuelas la tecnología vigente en la sociedad, no solo modifica el sistema educativo, en cuanto a la necesidad y especificidad de materias

técnicas (es toda la temática de recursos humanos y educación técnica), sino que influye en el proceso educativo, a través del uso de medios audiovisuales y sus consecuencias estructurales en la educación.

- b) En ambos casos tiene gran importancia la estructura familiar; en el hospital porque la familia tiene una función terapéutica que continúa y precede la de éste, además sus posibilidades de habitación y cuidado marcan los límites de la atención hospitalaria.

La familia comparte con el colegio la función socializadora, y el hecho que refuerce o contradiga las pautas que transmite el sistema escolar es determinante para el logro de los fines de la escuela.

- c) Hay otro conducto por el cual el contexto global se introduce en estas organizaciones, los servicios prestados por ellas no se distribuyen igualmente dentro de la población, es el tema de la estructura de clases y su relación con la salud y la educación.

Las escuelas ejercen una función diferenciadora, en cierta medida definen la posterior ubicación ocupacional de sus alumnos, y a través de la deserción escolar (y su asociación con la clase social de origen) reproducen la distribución desigual de oportunidades. Este tema de la mayor o menor apertura de las sociedades. (Nota: Conade, Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico Social, 1968).

El sistema de salud es un indicador de la atención relativa que los grupos sociales reciben en una determinada sociedad, la diferencia de atención y el número relativo de clínicas privadas, hospitales públicos, rurales y urbanos, y sindicales es también un indicador de la desigualdad social.

Examinando el origen de ambas organizaciones en occidente, vemos que nacen de instituciones religiosas (escuelas conventuales o parroquiales, y hospitales atendidos por religiosos) (Mayntz, R.: pág. 16, *Sociología de la Organización*, Alianza Ed., 1972).

A través del tiempo se fue produciendo un desplazamiento de fines de ambas siguiendo el proceso de secularización y el avance científico, el hospital que originalmente tenía una función predominantemente custodial de ancianos y enfermos contagiosos y desposeídos, fue teniendo con el avance de la ciencia una función terapéutica, la profesión médica se fue laicizando y especializando, y en la existencia de una tecnología más compleja hizo que el médico que atendía y operaba a domicilio fuera centrando su acción en el hospital, así surgió el rol profesional de enfermera.

Por otro lado, la urbanización, el trabajo fuera de su domicilio de la mayoría de los miembros adultos de la familia, unidos a la reducción de espacio en la vivienda hicieron que fuera cada vez más difícil la atención de enfermos de cierta gravedad en su propia casa.

En cuanto a la estructura hospitalaria, se fue modificando junto con los fines y tecnología, primero se dividieron las salas en cirugía y tratamiento, luego por distintas especialidades, por otro lado, los descubrimientos sobre asepsia, modificaron el aislamiento entre los pacientes.

La estructura de los hospitales depende también de la distribución demográfica de la población, lo que hace que surjan los grandes hospitales urbanos, los centros regionales mejor equipados, a los que se derivan los casos difíciles desde los hospitales rurales (como vemos aquí se cruzan las variables de estructura social y tecnología).

El tipo de propiedad y el surgimiento de las organizaciones sindicales y cooperativas hacen aparecer las clínicas privadas, y los hospitales sindicales.

Así vemos que la evolución de los hospitales en Europa y América, van desde grandes instituciones indiferenciadas atendidas por religiosos que cumplían tareas caritativas y religiosas, hasta el gran hospital moderno con personal especializado en numerosas categorías técnicas y profesionales, con una tecnología intensiva que permite aplicar en cada caso una gran variedad de medios.

Si observamos el desarrollo de los hospitales en otras culturas, por ejemplo en África; vemos otro aspecto de la influencia de la estructura social y familiar; respecto a los roles profesionales los médicos en muchos casos toman elementos de la medicina «folk» para llegar mejor a sus pacientes; la falta de empleos para los hombres, más el rol de la mujer en esas sociedades, hace casi que la totalidad de los enfermeros y otras profesiones paramédicas sean varones; por otro lado la resistencia de las familias a abandonar a los enfermeros unido a la escasez de medios hace que muchos hospitales se estructuren con un núcleo dónde se da la atención específicamente profesional, y una serie de pabellones donde la propia familia cuida a los enfermos. (Glaser, William A.: *Social Settings and Medical Organization*, Atherton, New York, 1970).

Un caso límite de la relación entre estructura social y sanitaria, la tenemos en China, donde después de una división neta entre una medicina «occidental» centrada en las grandes ciudades y una medicina «folk» en las áreas rurales, y a partir del hecho que la inmensa mayoría de la población se encontraba en el campo y sin atención médica, se lanzaron los «médicos descalzos», que con una síntesis de ambos tipos de medicina, tratando de rescatar la sabiduría popular (acupuntura y hierbas) y elementos de medicina «occidental», intentan después de una formación rápida y masiva mejorar el nivel sanitario de la población rural.

En el caso de las escuelas, si bien el punto de partida es parecido: las escuelas conventuales que transmitían la escritura, operaciones aritméticas, y formación religiosa y preparaban a una minoría que seguiría estudios superiores con una formación humanística, la evolución fue distinta:

Si partimos de considerar los fines del sistema escolar como: la socialización, la transmisión de conocimientos y la preparación para los roles ocupacionales.

Veamos cómo se estructuran estos fines a través de la historia, la socialización que primero fue la transmisión de los valores religiosos vigentes, va pasando a ser la socialización en los valores liberales (el Progreso de la Ciencia, la Democracia, etc.). La transmisión de conocimientos primero reducida a algunos pocos y que

era transmisión del caudal total predominantemente humanístico, se vuelve más científico y especializado, y se extiende a la mayor parte de la población.

La preparación para los roles profesionales que originalmente se daba en el taller para los roles de las profesiones no liberales, al complicarse la tecnología se hacen necesarias estructuras educacionales especiales, surgen así las escuelas técnicas de nivel medio y superior.

La función diferenciadora de la escuela sigue existiendo más allá de la masificación de la educación (el tema liberal de educar al soberano: un pueblo letrado es un pueblo integrado), reaparece por dos lados, por la deserción escolar y por la elección de distintas profesiones (Cartas a una profesora, Alumnos de Barbiana, Schpire Ed., 1971).

Concretamente en nuestro país el alto grado de deserción escolar y su correlación con las situaciones de marginalidad ecológica y social, y la correlación entre status socioeconómicos de los padres y la elección entre la escuela Técnica, Comercial o Bachillerato, hace que más allá de los casos individuales de movilidad, se mantenga una función conservadora y diferenciadora por el sistema educativo.

Con respecto al caso argentino, la función unificadora se dio por la Ley 1420, que buscaba integrar sobre principio laicistas y universalistas el aluvión inmigratorio y las poblaciones autóctonas, según Tedesco la educación cumplió una función política más que económica, pues la estructura agroexportadora no hacía en ese momento necesaria la diferenciación de roles técnico-profesionales.

Esto hizo, que se entendiera perfectamente la enseñanza primaria y a la universitaria (Ley de Avellaneda) destinada a formar una élite, y no a la secundaria que solo era el colador entre ambas (hasta la fecha nunca hubo una ley de enseñanza media). Si pensamos que la opción en enseñanza media era Comercial o Bachillerato, y que sólo en el primer gobierno peronista aparece la enseñanza técnica, la relación con el proyecto socio-político-económico se aclara.

Si bien no es tema de este capítulo, la distribución de ingenieros y abogados por nacionalidad en 1895 confirma lo anterior.

	ARGENTINOS	EXTRANJEROS	TOTAL
Abogados	1.306	200	1.506
Ingenieros	407	1.074	1.481

Fuentes: Censo Nacional 1895 citado en Tedesco, J.C. *Educación y Sociedad en Argentina*, Panedille, 1970.

Vemos así la relación entre el sistema educativo y el proyecto modernizante de la generación del 80.

Si bajamos a las unidades organizacionales veremos como este proyecto impacta en la estructura de la Escuela Normal y su distribución de materias, en la distribución espacial de las escuelas primarias y secundarias (concentración en la zona litoral repitiendo el desequilibrio regional de la estructura social, en el rol del profesor y del maestro, en el paralelismo de las especialidades sin integración y con pocas posibilidades de elección a lo largo del ciclo educacional (Conade, *op.cit.*).

Cerrando estas breves reflexiones sobre estructura social y sistema escolar, cabrían dos preguntas:

1. ¿Por qué si bien hay consenso que el proyecto de la generación del 80 está en crisis, subsiste con muy pocos cambios el sistema educativo que aquel propuso?
2. Frente al dilema cultura auténtica-cultura espuria (la visión del mundo nacida del propio país o aquella que consiste en verse afuera desde la perspectiva de los países de entro), y al otro dilema entre el alumno objeto de la educación y el alumno protagonista de ese proceso; ¿Existe la posibilidad de una educación liberadora?

Pensamos que ambas respuestas solo pueden darse desde el interior de un Proyecto Nacional nuevo, y este está aún por realizarse.

Bibliografía

Hospitales

Glaser, William A.: *Social Settings an Medical Organización*, Atherton, 1970.

Perrow, Charles: *Hospitals, Technology, Structure and Goals in March, J;Handbook of organizations*, Rand-MacNally, 1965.

Escuelas

CONADE, Educación, *Recursos humanos y desarrollo económico social*, 1968.

Havinghurst, R,: *La sociedad y la educación en América Latina*, Eudeba, 1962.

Alumnos de Barbiana: *Cartas a una profesora*. Schapire Editores, 1971.

Tedesco, Juan Carlos: *Educación y sociedad en Argentina*, Panedille, 1970.

4. Reflexiones finales y sugerencias para futuros estudios

El análisis presentado de algunas organizaciones en su relación con el contexto, nos muestra la complejidad del tema y la importante necesidad de elaborar marcos referenciales, esquemas teóricos y realizar estudios de casos que nos permitan disponer, por un lado, de un instrumental teórico de análisis y por el otro de una mayor riqueza de información.

Estos marcos teóricos deberían ser elaborados teniendo en cuenta una perspectiva histórica, que les permita captar la riqueza de la problemática en toda su profundidad.

Vemos en el marco referencial presentado en el capítulo dos, y las ejemplificaciones de los diversos niveles considerados, como una primera aproximación, que por sobre todo nos sugiere un conjunto de interrogantes y problemas que nos parecen dignos de elaboración en futuras exploraciones.

Un primer tema, sería el del contexto de emergencia de las organizaciones y su mayor o menor proximidad del núcleo del proceso histórico.

Pareciera que es necesario, para que éstas emerjan, un cierto nivel de complejidad en la estructura social, y la percepción de la necesidad del fin de esa organización, junto con su implementación

Observamos así, que el gran impulso organizacional de las FFAA, la de Roca ante el peligro de una posible guerra con Chile; el impulso al sistema educativo, coincide con el impacto de inmigración, el incremento demográfico y urbano, y la realización del proyecto del 80; los distintos tipos de empresa también surgen en determinados contextos globales; los sindicatos como grandes organizaciones, coinciden con el crecimiento de la industria y el nacimiento del proyecto peronista. Así podemos seguir la historia de cada organización y ver en qué momento histórico adquiere existencia y en cuál relevancia:

El segundo aspecto importante, es el de mayor o menor proximidad del núcleo de la acción histórica, no todas las organizaciones que están cerca de él lo estuvieron siempre ni lo están en todos los contextos.

¿Cuáles son las condiciones para que una organización esté cerca del proceso histórico y qué es lo que hace que se aleje de éste? Las dos notas más importantes parecerían ser, el ser instrumentos de los actores centrales en el conflicto social, en segundo término, ser teatro privilegiado de éste. Pero ésta no es la única dimensión. Pareciera tener también gran importancia la capacidad de la organización para manejar sus tensiones internas y conseguir una acción uniforme hacia el exterior, pensamos que ésta puede ser una de las razones del peso de las Fuerzas Armadas y de la iglesia en algunas coyunturas.

El contexto de emergencia probablemente condiciona el límite de adaptación y cambio posible de la estructura organizacional, en relación con los cambios contextuales que se den a lo largo de la historia de las organizaciones. El contexto de emergencia, condiciona los desarrollos futuros, vía las tecnologías y formas organizativas, existentes a un nivel internacional, regional y nacional, en el momento de su surgimiento. Muchas organizaciones para seguir logrando sus fines originales o la reformulación actual de los mismos, requerirían transformaciones estructurales tan profundas que, en muchos casos son visualizados como imposible y optan por incorporar reformas parciales, que muchas veces lo único que consiguen es prolongar su existencia a un nivel de acción casi vegetativo.

Los modelos de organización trasplantados a nuestros países a raíz de las ideologías desarrollistas y modernizantes presentan serios problemas de ambientación. Las consecuencias de este proceso son aún poco conocidas en cuanto a la posible desnaturalización de los proyectos y políticas para las cuales esas formas organizativas pretenden ser un medio instrumental. Las ineficiencias que las mismas pueden generar y el grado de alienación que dichos moldes pueden provocar en los individuos que actúan en ellas. Son probablemente otras consecuencias del trasplante acrítico de las mismas.

En el tema de la proximidad del proceso histórico, sería importante ver cómo en un contexto pretoriano, instituciones muy alejadas del centro del proceso (caso escuelas y hospitales), pueden irrumpir violentamente, y transitoriamente en éste (caso de huelgas).

En este sentido sería importante indagar qué aspectos de la relación organización-contexto, en estas organizaciones, son las que generan esta acumulación de tensiones, que pueden aflorar, de manera de ubicarse temporariamente en el centro del proceso.

Otro tema importante es el de movimiento-organización, ¿Qué hace que se produzca esa rutinización del carisma?, y ¿en qué momento el peso de un actor social sobre el proceso histórico es mayor, como movimiento o como organización?

¿El que un movimiento se convierte en organización, es solo consecuencia de su duración en el tiempo, de su magnitud y de la especificidad de sus fines?, ¿o es posible una revisión de esa tendencia? ¿Necesariamente todo movimiento se convertirá en organización, creando una elaborada división horizontal y vertical del trabajo estabilizando sus fines y objetivos?

Las estrategias de manejo del contexto por parte de las organizaciones, requerían un análisis mucho más sistemático del que la literatura organizacional suele presentar. Entre estas estrategias, merece destacarse aquéllas que implican aislamiento-inmersión, visibilidad-anonimato.

Es muy claro el caso de las FFAA, cuando su acción sobre el contexto pone en peligro su propia integración o supervivencia, tienden a aislarse y entrar en fases «profesionalistas». La Iglesia Católica en el período de la contrarreforma, cuando el contexto social vivió un proceso de intensa secularización, comenzó a generar una estructura de sistema cerrado, en búsqueda de la preservación de sus valores y normas frente a los valores emergentes de las sociedades de Europa Occidental. Otro ejemplo de aislamiento surge como estrategia tipo de supervivencia, sino una situación estructural emergente de la limitación de recursos disponibles. Posteriormente este aislamiento surge como estrategia tipo «mecanismo de defensa» frente

a las incertidumbres y contingencias de un medio ambiente dinámico y conflictivo, el cual significaba una continua amenaza a su propia supervivencia. Algunas de estas organizaciones, como la iglesia y las FFAA, en otras coyunturas históricas intentan una inmersión y manipulación directa de diversos sectores del contexto para lograr iguales fines. Sería Valioso un análisis en profundidad para ver qué tipo de situaciones internas y qué conducciones externas son las que llevan a adoptar una u otra estrategia. ¿En qué medida son percepciones realistas de los procesos en marcha o en qué medida su compartimiento aislacionista obedece a percepciones distorsionadas de la realidad? ¿En qué medida se vislumbran situaciones contradictorias en la realidad circundante, que en el presente se consideran como negativas y que en un futuro la resolución de las mismas pueda convertirlas en positivas para la organización? En ese caso el comportamiento más racional sería el aislamiento presente en espera de una inmersión ante circunstancias más favorables.

En el plano interno esta opción implicaría un desarrollo y maduración de la estructura interna que tendría las ventajas comparativas de un aislamiento transitorio, hasta tanto el balance de fuerzas tienda a equilibrarse.

La dimensión visibilidad-anonimato, se diferencia de la anterior en cuanto apunta al grado de saliencia buscado. La meta es generar una imagen favorable en la opinión pública. Por ejemplo, en términos de la indispensabilidad organizacional por bondades y características del bien o servicio que se brinde. Otro argumento suele ser la importancia de los servicios colaterales del bien común que la organización presta o la calidad de personas que de ella dependen para subsistir. En última instancia es una manera de controlar los sectores de poder relevantes por la vía indirecta de la opinión pública.

Otras organizaciones de tamaño igual o superior suelen utilizar las estrategias contrarias, es decir mantener el mayor anonimato, pensando que la visibilidad atrae control y que, por lo tanto, cuanto menos se hable de la organización o de los grupos, familias, etc., que detenían la propiedad o el control de la misma, mayor será la posibilidad de manejar el contexto con técnicas más sutiles de capacitación, corrupción de guante blanco, etc.

En este sentido habría que explorar las tendencias de algunas organizaciones a optar por un tipo u otro de estrategia. Así mismo, ¿en qué coyunturas contextuales se elige una u otra forma, ya sea la inmersión con baja visibilidad, u otras?

Teniendo en cuenta el grado de diferenciación del medio ambiente, en distintos niveles, tales como, la órbita organizacional, la sociedad global, las relaciones internacionales, cabría preguntarse qué relación podría postularse entre proximidad-lejanía del nivel, respecto a la organización focal. Entre esas relaciones y procesos que podrían vincular los distintos aspectos de la organización focal, se podría mencionar el grado de asimetría-simetría, entre el sector y la organización focal. A nuestro entender no es postulable una relación directa entre proximidad-lejanía, con la relación asimetría-asimetría.

Esto dependerá de múltiples factores históricamente específicos.

¿Qué grado de autonomía-dependencia e interdependencia vinculan a los sectores entre sí, respecto a la influencia que puedan ejercer sobre la organización focal? Este es otro interrogante que necesitaría mayor atención y estudio para no caer en reduccionismos simplistas, ni en falaces extrapolaciones de niveles en las explicaciones de las relaciones entre las organizaciones y su contexto relevante.

Con estas reflexiones en forma de interrogantes sobre problemas poco trabajados, hemos querido destacar no solo la importancia del tema, sino también la necesidad de un grado mucho mayor de reflexión teórica y de investigación empírica, en busca de mayor sistematización, profundidad y valga la redundancia de mucho mayor contextualización de la problemática.

Somos conscientes de los limitados alcances de nuestra contribución y las muchas deficiencias del trabajo realizado, pero nos ha dado coraje el pensar, que lo hecho no sólo es indicativo en alguna medida del estado del arte en la materia, sino que también es posible que el mismo puedan seguir ciertas líneas de trabajo futuro.

Para terminar, planteamos un cuadro comparativo de las organizaciones analizadas

	PRIMER NIVEL			SEGUNDO NIVEL		TERCER NIVEL	
	FFAA	Partidos Políticos	Sindicatos	Universidad	Empresa	Hospital	Escuela
Tipo de organización	Organización que ejerce la violencia institucionalizada, monopolizándola	Organizaciones que mediatizan el conflicto social institucionalizado	Organización que representa a los asalariados en el conflicto económico político	Organización que imparte la enseñanza superior	Organización que produce y distribuye bienes	Organización que fomenta y recupera la salud pública	Organización socializadora
Fines	Latente: fusible político, reemplazo del poder civil. Manifiesta: defensa nacional.	Toma y administración del poder público. Institucionalización de intereses de grupos	Cuestionamiento político, participación económica	Creación científica, formación profesional, acción política conservadora o alteradora del status quo	Aplicación de la racionalidad productiva Fuente de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • Terapéutico • Preventivo 	Transmisión de valores sociales <ul style="list-style-type: none"> • Formación de fuerza de trabajo • Reproducción de la conservación social o movilidad
Tipo de dependencia principal	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnológica: armamento. • Ideológica qua replica rol tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Ideológica e indirectamente económica 	Ideológica	Cultural: guardián del propio tipo de profesional Tecnológica: investigaciones.	Económica, tecnológica.	Tecnológica	Cultural.
Posibilidades de acción sobre el contexto	Alta. Golpe de Estado, presión política.	Alta en contexto blando, menores en contexto duro	Alta	Baja, a través de su creación científica y su movilización política	Según su tamaño. Alta en empresas grandes, en medianas y pequeñas a través de cámaras empresariales.	Baja	Baja
Vías de acción del contexto sobre la organización	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto • Reglamentación • Lo que se excluya en poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema jurídico • Intereses de grupos 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema jurídico • Relaciones laborales • Ideología política 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda profesional y tecnológica • Legislación Universitaria • Presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación • tecnología • Oferta y demanda 	Recursos económicos: <ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos profesionales • Cultura • Estructura de sanidad 	Leyes educacionales <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto • Cultura • Familia • Estructura demográfica

	PRIMER NIVEL			SEGUNDO NIVEL		TERCER NIVEL	
	FFAA	Partidos Políticos	Sindicatos	Universidad	Empresa	Hospital	Escuela
Estructura	Típicamente burocrática centralizada	Varía según el contexto y según movimiento-organización	Varía según prácticas. Tendencia a grandes federaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Universidad napoleónica • Modalidad de facultades y cátedras 	Cambia según la empresa. Departamentalización, etc.	Varía según cultura y tecnología: <ul style="list-style-type: none"> • Administrativa • Profesional 	Burocrática
Fuentes externas de poder	Ascensos por acuerdos del Senado. Nombramiento de jefes	<ul style="list-style-type: none"> • Carisma • Poder económico • Poder militar 	Su poder político y su liderazgo carismático	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto. • Pronunciamento de rectores • Ley universitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad de los medios de producción • Poder político en las empresas estatales 	<ul style="list-style-type: none"> • Cargos políticos • Prestigio profesional 	• Nombramientos
Desplazamiento de fines	Defensa de agresión externa a poder de policía interna o poder político	De toma de poder a gestión de gobierno	De lucha económica a lucha política, de cuestionante a partidista	De creación científica a acción política o a formación profesional	Cambios de producción según demanda	En hospitales de fin terapéutico a fin profesional	De promotora de movilidad social a promotora de la diferenciación



Francisco M. Suárez¹

Algunas debilidades de las organizaciones no gubernamentales

¹ El autor es Profesor titular de Sociología de las Organizaciones e Investigador del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

En este artículo se intenta analizar limitaciones de las entidades de bien público como organizaciones que motorizan las políticas, programas y proyectos; sean estos emanados del sector público, como privado.

La mayor parte de las políticas sociales surgen como opciones y respuestas que pretenden resolver problemas sociales, estas opciones forman parte de un proceso político más amplio con participación de actores que asumen posiciones frente a ellas, dando lugar a un juego de apoyos, resistencias y negociaciones.

Las políticas se plasman en un conjunto de programas y los programas en proyectos; tanto en las instancias de programas y proyectos se mostrará, aunque en menor escala y probablemente con otros actores de los que son significativos en la formulación de políticas, el mencionado juego de apoyos, resistencias y negociaciones.

Uno de los actores que crecientemente toman parte de este juego de alianzas y vectores de la acción social son un conjunto de organizaciones gestionadas desde la sociedad. De ese entramado de organizaciones aparecen las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, o Entidades de Bien Público.

A los efectos de analizar dichas limitaciones y potencialidades es conveniente partir delimitando una caracterización con intento de definición de la unidad del análisis de referencia. En un trabajo anterior las definimos «como aquellas *asociaciones sin fines de lucro* que, pese a no estar obligadas por ningún instrumento legal, se dedican a la promoción y asistencia de la población, mediante el estímulo, promoción y coordinación de los esfuerzos de personas o grupos, en las que una buena parte variable de los mismos, según los períodos y las circunstancias y los grados de institucionalización *trabajan como voluntarios*»².

2 Francisco M Suárez. DIAGNOSTICO DE ENTIDADES DE BIEN PÚBLICO Documento de Trabajo. CIDES- OEA Documento especialmente preparado para el seminario de Instituciones de Bien Público, realizado en Buenos Aires, Organizado por el CIDES-OEA y la Dirección de Promoción Social, del Ministerio de Acción social de la Nación. 1981. El autor del documento mencionado conto en dicha oportunidad el valioso aporte brindado por las siguientes personas: Lic. Graciela Cardarelli, Dr Adolfo Critto, IDr Roberto Martínez Nogueira y la Lic. Estela Segura.

Es cierto que, a medida que el proceso de institucionalización de las mismas progresa, el número de miembros «no voluntarios» directamente involucrados como formando parte de la estructura formal tiende a aumentar en términos absolutos, pero ello no quiere decir, que para todas las ONG, el número de voluntarios en términos relativos disminuya. También es cierto que algunas organizaciones con fines de lucro sean denominadas como ONG, criterio que a mi juicio no corresponde aplicar a este tipo de asociaciones.

Las situaciones que atienden estas instituciones tienen la característica de ser difícilmente solucionables individualmente, por aquellos que padecen algún tipo de situación problemática de dramaticidad, urgencia e importancia también variable, cuyos servicios necesitan, sea, para la atención, prevención o desarrollo de capacidades que les permitan afrontar las situaciones problemáticas, en la esfera de problemas: de supervivencia o vulnerabilidad, de carencialidad de satisfactores tanto directos (alimentos, vivienda, vestimenta, educación, salud, etc) o de satisfactores indirectos tales como empleo o ingreso.

Asimismo están directamente relacionadas con la satisfacción de subsistencia o de otras necesidades, no menos fundamentales, como las de integración, participación social, cuya insatisfacción es causa de situaciones de exclusión, explotación y de marginación; o como las de amenazas a la identidad o de verse expuestos a la transgresión de normas básicas de la sociedad tales como: la delincuencia, criminalidad, violencia física en sus diversas manifestaciones (mujeres golpeadas, etc) adicciones o dependencias muy nocivas, o situaciones de riesgo y discapacidad.

Varias ONG tienen por objetivo la mejora de la calidad de vida y de las condiciones del medio ambiente de trabajo o del hábitat en que se desarrollan, promoviendo acciones o investigaciones que tengan por objetivo preservar la naturaleza o actuar sobre los factores que pudieran deteriorarlo.

Entre varias dimensiones que forman parte de las necesidades vinculadas a la calidad de vida se pueden mencionar las que promueven las formas recreativas que estimulen los aspectos expresivos de los miembros de las diversas comunidades a las que pertenecen y que o no disponen los medios económicos necesarios o el

capital social y cultural que favorece estas actividades de enriquecimiento personal de los miembros

La definición y caracterización que se propone en este trabajo pone el énfasis en el hecho de no ser lucrativas y que parte del trabajo es voluntario.

En todos estos casos las mismas Entidades de Bien Público podrían incluir finalidades asistenciales directas, de prevención o de promoción. El listado de los objetivos de las ONG puede ser mucho más amplio como aquellas que promueven actividades de investigación científica o el fomento de actividades artísticas, o al diseño, estudio y ejecución de proyectos de desarrollo en colaboración con los sectores directamente interesados, desarrollo social.³

Estas instituciones constituyen un área temática de estudio sumamente particular y específica y sobre las cuales existe insuficiente grado de conocimiento.

Thompson afirma con justeza que «en la medida en que el proceso de democratización en curso se fue afianzando —con todas sus carencias y limitaciones— las ONG vieron considerablemente ampliados sus márgenes de acción, diversificaron el espectro de sus proyectos, se encontraron con el surgimiento de nuevas ONG y se vincularon más esforzadamente con otros actores sociales y políticos a nivel nacional e internacional.

En cuanto a la relación de las ONG con el Estado es cada vez más perceptible la necesidad de vinculaciones entre uno y otro actor en la implementación, diseño y gestión de las políticas de desarrollo...

3 Sobre el tema de la tipologización de las necesidades que intentan satisfacer estas organizaciones este documento se apoya en gran parte en Francisco M Suárez. Problemas Sociales y Problemas de Programas Sociales Masivos. CIDES-OEA 1989. SAN JOSE DE COSTA RICA. 1989 Trabajo de trabajo N.-2 presentado al Seminario sobre Programas Sociales Masivos, organizado por CIDES-OEA y el ILPES 1989.

«ESTA NECESIDAD CONTINÚA PRESENTÁNDOSE COMO UN PROBLEMA CONFLICTIVO Y DE DIFÍCIL SOLUCIÓN».⁴

Esta situación de precariedad del conocimiento con que nos manejamos a nivel de las instituciones de bien público, unida a su importancia como factor necesario a ser utilizado en una planificación y coordinación de acciones de política social., obligan a abordar el tema, tratando de encuadrarlo en un marco referencial apropiado.

Algunos factores que pueden explicar las debilidades de las ONG

El eje central del marco referencial global necesario para encuadrar la capacidad operativa de este tipo de organizaciones, lo centraremos sobre tres ejes fundamentales: EL GRADO DE VULNERABILIDAD, EL DE LA OBSOLESCENCIA Y EL DE INADECUACIÓN (TRANSPLANTES A-CRÍTICOS).

Si tratamos de definir *vulnerabilidad*, podríamos afirmar que la misma hace referencia a una debilidad constitucional en determinados puntos críticos que afectan al desarrollo institucional para cumplir con los objetivos básicos que hacen tanto a la razón misma de su surgimiento como institución, como a su desempeño como tal.

Esta vulnerabilidad se pone de manifiesto en la ALTA TASA DE MORTALIDAD Y DE NATALIDAD QUE SE REGISTRA EN ESTAS ENTIDADES DE BIEN PÚBLICO, EN EL ÁREA NO GUBERNAMENTAL.

Esta mortalidad, corresponde no tanto a una desaparición física que rara vez se produce en el ámbito institucional, sino en largos períodos de quietismo y pasividad, casi en formas de vida vegetativa.

⁴ Thompson, Andrés; *El Desarrollo Social y la Cooperación Internacional: el papel de las ONGs en la Argentina* GADIS. Buenos Aires 1988

Según este encuadre, el grado de vulnerabilidad de las instituciones de bien público nos habla de las diferentes situaciones de debilidad/fortaleza constitucional en que podemos hablar de las mismas.

Si ahora tratamos de definir obsolescencia diremos que hace referencia a la falta de actualización o a un retraso, en relación al estado del arte en la temática- problemática que sea pertinente, por lo tanto, al mencionar el grado variable de obsolescencia definimos a la situación en que hallamos tanto a los proceso y estructura de la institución como a la forma de planificación estratégica adoptada como a las tecnologías centrales y de apoyo utilizadas.

Inadecuación será, a su vez, la no concordancia entre objetivos formales y reales perseguidos, la manifestación actual de la situación problemática a la se que intenta dar respuesta, la estructura y procesos adoptados, la planificación estratégica y tecnologías utilizadas para lograr esos objetivos. Suponiendo procesos de transferencia a- crítica y exogenerados de mayor complejidad, y «modernidad» que aquellos requeridos por la cuestión de referencia.

A lo largo del presente capítulo se ha de explicitar lo expresado más arriba.

1. Grado de vulnerabilidad

Para tratar de explicar el eje sobre el que hemos centrado nuestro análisis y sobre todo para, determinar la variable: grado de vulnerabilidad, al que están expuestas las instituciones de bien público, nos referiremos a tres ítems fundamentales:

- 1.1. Profesionalización incompleta
- 1.2. Institucionalización precaria
- 1.3. Financiamiento discontinuo

1.1. Profesionalización incompleta

Entendemos por ocupación profesional aquella para cuyo desempeño se requiere un largo proceso de aprendizaje de conocimientos de cierto grado de sistemati-

zación, abstracción y formalización, como también la adquisición de una serie de habilidades y actitudes indispensables para ella.

Otra nota importante a destacar es que, para que una profesión revista el carácter de profesionalidad, una parte significativa de sus miembros trabajen a tiempo completo y que la mayor parte de los ingresos provengan de dicha actividad. Además, es propio de todas las profesiones, una infraestructura exclusiva que permita: la identificación, el reclutamiento y la selección de los candidatos que pertenecen a ella, más aún, cierto grado de fiscalización en el entrenamiento profesional

Por ende, toda ocupación profesional supone un mínimo de autonomía y de autorregulación para su propio desempeño

Todas estas notas, son fácilmente perceptibles al analizar el comportamiento de cualquiera de las profesiones más o menos tradicionales, muchas de ellas organizadas a través de asociaciones profesionales, colegios de graduados, etc., que determinan códigos de ética, normas y reglas y fijan derechos y deberes.

Tal como podemos inferir de nuestra definición de instituciones de bien público, podemos observar que en ellas participan miembros pertenecientes a ocupaciones con diferentes grados de profesionalización y otros que desempeñan actividades semiocupacionales, muchas veces en carácter de voluntarios.

Si utilizamos esta conceptualización, nos encontramos que en las asociaciones voluntarias pueden darse situaciones diversas.

Por otro lado, una mayor profesionalización de los cuadros que se dedican a la formulación de los programas y un alto grado de voluntariado y voluntarismo no especializado a nivel profesional de muchos de los que tienen responsabilidades decisorias y de implementación y una lenta capacitación de los diversos grupos.

Este fenómeno de profesionalización incompleta, vale decir este relativamente insuficiente grado o nivel de conocimientos y de habilidades necesarias para el desempeño de una tarea, podría intentar explicarse a través de algunos puntos clave

Uno, sería el tipo o la forma inicial de involucración de los miembros pertenecientes a las asociaciones de bien público no gubernamentales, generalmente la dramaticidad, la urgencia y la relevancia de la situación problemática como también el número de actores involucrados en ella, puede impactar inicialmente y conducir a enrolarse en la posibilidad de solucionar algo para lo que no siempre se está debidamente capacitado.

Asimismo, teniendo en cuenta que el foco de atención del voluntariado se concentra en la situación que vive el beneficiario y ante la creencia en que la cercanía afectivo-emocional del mismo es la razón de ser fundamental de su actividad, conllevan a suponer que las acciones de capacitación no son demasiado necesarias y que el distanciamiento del beneficiario que ellas traían aparejado, son actividades de un contenido ético dudoso y técnicamente no muy relevantes.

De alguna manera se visualiza «como un egoísmo», un alejarse para obtener un beneficio personal, porque en este contexto no resulta fácil admitir que la capacitación brindaría una atención de mejor calidad para el propio destinatario de ella.

Si observamos contrastando comportamientos, es fácilmente perceptible la actitud altamente profesional del médico con su paciente. No necesariamente tiene que estar siempre a su lado, a menos en aquellas situaciones en que su gravedad lo justifique; dicho profesional, debe adoptar una actitud objetiva, sin por eso dejar de entender y comprender los sentimientos de sus pacientes, pero sabe perfectamente que ciertas situaciones le demandan un estudio y una capacitación necesaria para poder solucionarlas, adquiriendo una distancia «social óptima» en la que se puede estar suficientemente cerca para brindar el apoyo afectivo necesario y suficientemente lejos como para tener el grado de objetividad necesaria para actuar efectivamente.

En las asociaciones voluntarias y también en las ONG se debería buscar una distancia social óptima, es decir, la distancia y el acercamiento necesarios en cada caso para un mayor beneficio del destinatario de su acción. El ayudar sin molestar y brindar una atención mejor.

En estas asociaciones en cambio, se estaría en el otro extremo de la escala. La distancia social óptima es entendida como cercanía absoluta, el no distanciamiento. En el caso de los participantes de asociaciones voluntarias que han surgido como «promotores» de una determinada causa, la profesionalización significa una renuncia más o menos explícita a sus ideales primitivos. Por ello se vive como culposa ya que la actitud profesional parecería como fría y desinteresada frente a los beneficiarios.

Sin embargo, el proceso de adecuación a la realidad obliga necesariamente a una mayor profesionalización. Por un lado, por la necesidad misma de los programas de acción social que determinan la necesidad que sus implementadores posean mayor cantidad de conocimientos y tecnologías de transformación, con un alto grado de sistematización, abstracción y formalización. Por otro, por necesidades económicas y sociales que determinan la necesidad de cobrar un determinado salario por la tarea que se ejecuta y que demanda tiempo y esfuerzos. Todo tecnicismo en la solución de problemas implica cierto grado de distancia entre el grupo beneficiario y el que ejecuta la acción profesional que permite indudablemente una cierta neutralidad afectiva en términos que da mayor objetividad a la acción.

Indudablemente este proceso que ha partido de una cuasi-total identificación afectiva con el beneficiario a otra, en que se toma necesariamente como objetivo y más distante, es el origen de esta conciencia culposa a la que aludíamos. El ideal estaría en una posición que no fuera ni la del voluntarismo puro ni tampoco la de una profesionalización pura, sino en la ya mencionada teoría de la «distancia social óptima» que toma Freud, en algunos de sus trabajos, de Schopenhauer.

Aludimos con ella a la idea de la distancia cercanía-lejanía que deben conservar los puercoespines durante el invierno para darse calor y no pincharse entre sí. Esta distancia social óptima sólo podrá obtenerse a partir de aproximaciones sucesivas de prueba y error a fin de obtener objetividad, y poder aplicar los conocimientos tecnológicos necesarios para lograr la transformación de la realidad por otra más plena y satisfactoria.

Es indudable que esta profesionalización culposa aparece —en buena parte— por falta de modelos de roles institucionalizados de determinados profesionales muchas veces provocado por culpa de ineficiencias o de extremo monetarismo.

Indudablemente en situaciones como la presente, la capacitación sistemática puede aparecer como no del todo necesaria ya que lo que interesa es estar cerca, brindar afecto.

Otro punto interesante y también directamente unido al modo inicial de involucración, es que la dramaticidad de la situación a solucionar es tal que no siempre se realiza una selección previa de los candidatos. El voluntariado se presenta para trabajar y la institución los acepta. Como además existe una alta tasa de rotación, no siempre son los mismos, por ende tampoco se logra capitalización de la experiencia.

Unido a esto, como no siempre se trata de trabajos remunerados o al menos con una remuneración acorde *la tasa de circulación es relativamente alta* estas tasas de recambio tal como hemos indicado *impiden tanto la acumulación de experiencia como su transferencia*.

1.2. Institucionalización precaria

Hablamos de institucionalización precaria en el sentido que estas instituciones de bien público poseen modos organizativos que no responden a modelos tradicionales pero, sobre todo, los que poseen, si bien resultan congruentes, aparecen con un bajo grado de eficacia para desempeñar las acciones emprendidas.

Por un lado, nos encontramos con un alto grado de indiferenciación en el trabajo, tanto en lo que hace a su división horizontal como vertical. Ello implica poca especificación funcional como también niveles poco claros de autoridad.

En general, se funciona con el esquema de una acción básicamente solidaria, con roles intercambiables entre sí y con una aparente identificación con el beneficiario que es el motor de la acción del voluntariado.

Esta misma carga emocional que, de algún modo aparecía como traba para la profesionalización completa, jugaría un rol similar en la institucionalización, y podría conducir a acciones espontáneas con bajos niveles de planificación y esquemas difusos de autoridad.

Desde el momento en que el motor original y fundamental de esta alta carga motivacional inicial disminuye, las oscilaciones que luego se producen en ella son fuente de las altas tasas de circulación mencionadas precedentemente.

En tanto y en cuanto haya posibles nuevos adherentes para funciones dejadas por otros, la institución prosigue aunque sus niveles de eficiencia y eficacia sean menores.

Sin embargo, es posible detectar que tanto el control social externo como el interno, producen presiones que tienden a modificar el esquema institucional.

Por un lado, las entidades u organismos de financiamiento al que necesariamente tienen que acudir las instituciones de bien público, ya sean estas el Estado, particulares u organismos internacionales, establecen determinadas condiciones y estándares de eficacia y eficiencia, tanto para otorgar como para aumentar y mantener la ayuda solicitada. En otros casos, es la comunidad misma, la que está exigiendo mejor calidad en la prestación brindada.

El control interno, está ejercido por el mismo beneficiario, sus familiares y , a veces, por los mismos voluntarios y otros miembros que presionan para que la institución como tal, aumente la eficiencia de las acciones emprendidas.

El beneficiario, cuyos niveles de educación han aumentado en los últimos años, tiene mayor conciencia y conocimiento de los estándares de deseabilidad a los que aspira y exige que los mismos sean cumplimentados.

De este modo el modelo inicial con que se manejan las instituciones va cambiando lentamente. Ya no responde a un voluntariado puro, sino que se ve en la necesidad de mejorar internamente para poder satisfacer los requerimientos de que es

objeto y particularmente de modifica- su estructura institucional inicial, de cierto grado de ambigüedad, difusividad y bajo grado de diferenciación.

Es por ello que, tanto por los controles ejercidos por las fuentes de financiamiento como por las presiones internas, comienza un proceso de transformación en que se va lentamente abandonando el modelo organizativo del voluntariado puro para pasar hacia modos alternativos de organización.

Estos modos alternativos tienen racionalidades contradictorias pues, tal como indicamos, si el modelo inicial era congruente pero poco eficaz, estos otros que se asumen posteriormente sobreimponen a la racionalidad inicial del voluntariado, otras que llevan a un tipo de integración organizacional inestable.

Es decir, ni se asume la racionalidad anterior, la del voluntariado con altas dosis de compromiso moral y respondiendo a incentivos de esta naturaleza, ni tampoco se la abandona totalmente, sino que conviven ambas en situaciones de yuxtaposición dinámica, con aspectos conflictuales latentes.

Vale decir, que internamente algunos optarán por la nueva racionalidad, otros en cambio, supondrán que sería realizar una modificación de los ideales mismos de creación de la institución.

Esta situación de dobles racionalidades difusas son proclives al doble discurso y en ciertas etapas a comportamientos y actitudes un tanto cínicas, que conllevan la pérdida de convicción

La carencia de un modelo no institucionalizado y por ende poco estudiado tiende a generar situaciones de debilidad, al poder ocurrir dos fenómenos de aspectos negativos para la vida institucional: o la *fluctuación permanente de la experimentación empírica de formas organizativas* o la *cristalización de formas organizativas que no permiten dar una respuesta válida a las situaciones problemáticas del presente* y en función de la cultura organizacional existente. Estas dan lugar a lo que llamamos modos institucionales de cierto grado de obsolescencia

Esta situación haría absolutamente necesario un alto grado de *actividad reflexiva* para generar formas creativas que respondan a estos modos idiosincráticos de estructura organizacional que son propias de estas instituciones, pues no existen centros universitarios que se especialicen en su análisis (al nivel de investigación-acción), como sí existen para las empresas, hospitales y otro tipo de organizaciones sobre las que se piensa, se investiga y se escribe.

Dada la naturaleza de asociación voluntaria que tiene la mayor parte de las instituciones de bien público, y por ende los problemas de distancia social anteriormente descritos, la actividad reflexiva que requeriría la búsqueda de modos institucionales adecuados a los objetivos y procesos que se dan dentro de ella, no es privilegiada y por ello se hace muy difícil lograr un modo de institucionalización propio y eficiente.

Uno de los dilemas tipo de las asociaciones voluntarias es semejante al que plantea Etzioni en su trabajo *A Comparative Analysis Of Complex Organizations*. New York, Free Press, 1961.

Tipologías de relaciones de asentimiento

Tipos de poder	Modos de involucración		
	Alienativo	Calculativo	Moral
Coercitivo	1	2	3
Remunerativo	4	5	6
Normativo	7	8	9

Si desglosamos el esquema nos encontramos con situaciones congruentes e incongruentes.

En primer lugar, queremos indicar que el modelo normativo supone una apelación a valores, normas y creencias. El modo de involucración alienativo es aquel en el que sus integrantes se debaten entre el querer y no querer, el calculativo indica

que permanece en tanto y en cuanto les interese y el moral que su permanencia existe en la medida en que se da una identificación con las normas y valores de la institución. Los tres modelos puros o congruentes serían, el caso 1, podría ejemplificarse a través del modelo carcelario, el caso 5 por una empresa industrial y el 9 por un convento. En los tres casos nos encontramos con sistemas de poder y se involucración completamente diferentes pero con un alto grado de congruencia interna evidente es decir, congruencia entre el modo de involucración y el poder que se utiliza para mantener la organización.

En cambio los casos 6 y 8 aparecerían como altamente incongruentes.

Si tratáramos de utilizar este esquema para caracterizar a las asociaciones voluntarias nos encontraríamos con una situación particular. Si bien en su origen aparecen como organizaciones del tipo 9, es decir, con un modo de involucración del tipo moral y un tipo de poder eminentemente normativo, se va realizando un progresivo desplazamiento hacia modelos del tipo 5, aunque no puros. Es decir, tendríamos que ubicarlos en términos de 8, 7, 6, de acuerdo a los distintos procesos de transformación.

Es decir, un pasaje dinámico y tensional, de modelos altamente normativos- morales a otros que tampoco llegan a la pureza del tipo 5, vale decir calculativo- remunerativo. Más bien, se encontrarían en situaciones altamente incongruentes, aunque con una marcha hacia tipos remunerativos y no hacia los normativos que le dieron origen. Esta tendencia se agudiza en la medida en que este tipo de asociaciones se va institucionalizando. Indudablemente nunca nos vamos a encontrar con organizaciones del tipo 5 puro, pero tampoco con el modelo que las originó.

Este lento proceso es parte de las tensiones y dificultades que este tipo de organizaciones y sus integrantes tienen para enfrentar determinados problemas emanados de la implementación de Programas de acción social y que generarán reacciones especiales frente a los posibles evaluadores de sus programas, de los requerimientos de los beneficiarios y de los emanados del propio ejercicio de su profesión.

1.3. Financiamiento discontinuo

Este tema se encuentra directamente vinculado con los dos anteriores y los tres hacen precisamente al grado de vulnerabilidad que pueden presentar las instituciones de bien público.

Con respecto al financiamiento discontinuo, es evidente que el mismo está directamente vinculado a todas aquellas que no pertenecen al área gubernamental o son ONG dependientes de una Fundación empresaria de gran solvencia económica, aunque, muchas veces, su supervivencia depende de los fondos que, a modo de subsidio, les son transferidos por el mismo Estado.

En general, las instituciones de bien público dedicadas a la acción social no generan recursos por sí mismas, ni tampoco prestan servicios rentables y, menos, cuentan con presupuesto propio y fijo como los organismos gubernamentales.

Todas ellas, deben apelar a fuentes extrínsecas de financiamiento, ya provengan del Estado mismo, de fundaciones locales, nacionales y o internacionales.

Estas financiaciones dependerán, por ende, de la buena, voluntad discrecional del que las otorga, es decir de los que perciben la dramaticidad de la situación problemática, y de existencia de fondos disponibles para ser transferidos u otros intereses institucionales derivados de sus políticas o conveniencias corporativas o aún de las beneficios de los oficiales de crédito.

Ello conduce a que el flujo de fondos sea discontinuo y produzca períodos que oscilan en el *continuum* de «riqueza» y «pobreza».

Por otra parte, muchas veces, dada la misma composición de las instituciones de bien público, se desconocen buena parte de las posibles fuentes de financiación a ser utilizadas.

En general, el sistema al cual se apela, es el de requerir fondos por diversas vías y conductos, a numerosas organizaciones, tanto nacionales como internacionales, privadas o públicas. La proporción de éxito sería semejante a 10 a 1. Es decir, de cada diez intentos realizados, uno puede resultar fructífero, aunque el monto no

sea siempre acorde con lo solicitado. Por otra parte, en esta búsqueda múltiple de recursos, se produce también un desplazamiento de objetivos propios y se asumen otros diferentes para cuyo cumplimiento no se encuentran capacitadas.

Así por ejemplo, si se variara la atención del objetivo X al objetivo Y, teniendo el conocimiento que para ello existen fondos disponibles, sin tener claramente presente que un programa de un tipo o de otro, requerirá una tecnología especial, una capacitación específica e insumos particulares.

Tal como hemos indicado, se suceden períodos de opulencia a otros de pobreza. En los primeros, es fácilmente perceptible un *sobredimensionamiento* institucional, con grandes dificultades de naturaleza exógena de planificación por la impredecibilidad con respecto a la regularidad con que pueden obtenerse los recursos.

Es decir que, además, la impredecibilidad en la regularidad de obtención o mantenimiento de los fondos, afecta profundamente la posibilidad de una planificación racional y adecuada, complicada —al mismo tiempo— por esa profesionalización incompleta y la falta de una verdadera acción reflexiva. Todo ello, conduce a falsas apreciaciones de la realidad y a estimaciones fantasiosas y sobredimensionadas que luego decaen. Podríamos pues hablar de «períodos de euforia por un progreso ilimitado» al que se suceden otros de pasividad depresiva.

En los primeros, los rasgos característicos son el sobredimensionamiento, la hipercomplejidad estructural de la organización, la sobrecobertura.

En los segundos, una bajísima visibilidad y la necesidad de atender a compromisos contraídos a los que no se puede hacer frente.

Sin embargo, es importante atender a una situación intermedia entre ambos. No se pasa directamente del primero al segundo sino luego de un período intermedio en el que el remanente de los fondos obtenidos, se puede dedicar casi exclusivamente a mantener y alimentar la estructura sobredimensionada creada en el período en que había fondos, en desmedro de la cobertura y de la calidad de las prestaciones que se brindan.

Si en el interín, la búsqueda de fondos resulta exitosa y aparecen nuevos recursos, la institución resurge. Si, en cambio estos no existen sobreviene el llamado periodo de «pasividad depresiva», que tiende a comportamientos de mayor aislamiento, de desprendimiento de personal, de baja motivación y, si la situación no se normaliza por un nuevo financiamiento, a largos períodos de vida vegetativa y a la cristalización de un nivel de obsolescencia.

Estos financiamientos discontinuos redundan también en la casi imposibilidad de mantener personal altamente calificado, en la medida en que no se les puede asegurar continuidad en sus remuneraciones y, por ende, se produce la pérdida de recursos humanos y de experiencia capitalizable.

2. Grado de obsolescencia e inadecuación

2.1. Conceptualización de los conceptos en consideración

Hemos analizado una de las variables que conforman nuestro marco referencial global, el tipo o grado de vulnerabilidad a que están sometidas las instituciones de bien público y consideramos los tres ítems a que nos hemos referido anteriormente: profesionalización incompleta, institucionalización precaria y financiamiento discontinuo.

Pasaremos a analizar brevemente otras, el grado de obsolescencia-actualización, y el grado de inadecuación, que también pueden presentarse.

Un punto importante a destacar es establecer la diferencia existente entre obsolescencia e inadecuación.

Si la obsolescencia hace referencia a una falta de actualización relacionando lo existente con el estado de arte en la materia, es decir, que implica una dinámica temporal, un retraso con respecto a la inadecuación no implica temporalidad, modernidad o retraso, sino que para el cumplimiento de un determinado objetivo, no se utilizan las tecnologías más apropiadas. Es decir que hablamos de inadecuación cuando, para cumplimentar determinado objetivo no hay concordancia entre la

naturaleza de los actores involucrados ni de la problemática en función de la cual la ONG se involucra en determinado programa la estrategia⁵ y la tecnología central y de apoyo utilizada.⁶

Cuando hablamos del tipo o grado de obsolescencia, lo estamos predicando tanto de las estrategias, estructuras organizativas de las instituciones de bien público como de las tecnologías empleadas para transformar la realidad.

La inadecuación supone que las estrategias y los métodos seleccionados y utilizados no están de acuerdo con el sujeto -objeto que se propone promover y, tal como se ha indicado, se predica de las tecnologías sociales, tanto de las centrales como de las de apoyo, utilizadas en los distintos programas de acción social.

El problema de la obsolescencia está directamente vinculado al de la profesionalización incompleta, a la no actualización profesional, sobre todo en aquellas cuyos conocimientos derivan de otras disciplinas.

Por otra parte, intervienen también ciertas concepciones lógicas en virtud de las cuales se supone que todo aquello que no posea la racionalización de las llamadas ciencias exactas, o sea el uso exclusivo de variables de intervalos, carece de precisión y validez.

Este modelo, el que toma como único válido, el procedente de las *hard sciences*, ha producido graves daños a todos aquellos que se dedican a las ciencias sociales, creando fuertes complejos de inferioridad y la creencia que, en la materia, no pueden lograrse niveles de precisión y exactitud en el conocimiento obtenido.

Hemos indicado que la inadecuación supone, como su nombre lo indica, una falta de adecuación entre un objeto y el método empleado para su modificación, aludiendo a la tecnología central y a las de apoyo como a aquellas herramientas adecuadas

5 Un buen análisis de las estrategias y relaciones de poder en los programas de acción social se encuentra bien desarrollado en el libro de Mario Robirosa *et al. Tubuenciay Planificación Social..* Unicef. 1992

6 Al respecto me remito al libro Suárez Francisco M © Isidoro Felcmaa. *Tecnología y Organización.* Editorial El Coloquio. Buenos Aires 1975.

para producir dicha transformación. En este sentido, creemos oportuno tratar de definir qué entendemos por tecnología.

Tecnologías, son todos aquellos conocimientos utilizados o utilizables capaces de transformar personas, cosas o símbolos de bienes o servicios. El conocimiento tecnológico es, por ende, un tipo especial de conocimiento cuya finalidad consiste en la posibilidad de su implementación a fin de producir una acción, una modificación o una alteración con respecto a una situación dada.

Generalmente cuando se habla de conocimiento tecnológico se produce una adhesión inmediata a las tecnologías de producción, mediante las cuales la madera se transforma en papel o una droga en un producto farmacológico.

Mucho más discutido y menos aceptado, por diversas razones que obviaremos es la afirmación que dice que los programas de acción social, requieren también tecnologías adecuadas a fin de lograr que las unidades de análisis pasen de un estado de determinado grado de vulnerabilidad, carencialidad, marginalidad o discapacidad, a otro más satisfactorio en determinado tiempo y lugar.

En toda acción social, confluyen un conjunto de tecnologías y subtecnologías, a las que denominaremos tecnologías centrales y de apoyo.

Tecnología central es el conjunto de actividades lógicamente interrelacionadas para el logro de determinado objetivo. La implementación de esta tecnología central, implica un adecuado conocimiento, sus posibilidades, sus limitaciones en lo que respecta a su poder transformador, además de toda una serie de tecnologías, las de apoyo, que resultan indispensables para su adecuado funcionamiento. Es decir, nos encontramos frente a una tecnología central que no puede funcionar aislada de otras, las denominadas de apoyo, que también deberán ser adecuadas al objetivo a lograr.

Las tecnologías de apoyo, hacen referencia al conjunto de modos de utilizar o administrar los insumos para el logro de subobjetivos parciales indispensables para que la tecnología central pueda lograr el fin perseguido. El problema de las tecnologías está directamente vinculado al de los objetivos que se intentan lograr.

Un programa de acción social puede tener un objetivo fundamental, la construcción de viviendas, por ejemplo, a través del sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua. La tecnología central adecuada a ese objetivo será, pues, fundamentalmente una tecnología constructiva pero, para que la misma pueda funcionar, necesitaría de tecnología de apoyo, ya no constructivas, sino eminentemente sociales, que permitan cumplimentar el objetivo propuesto en el menor tiempo posible.

Por otra parte, existen programas con varios objetivos, cada uno de los cuales supone una tecnología central propia y una o más tecnologías de apoyo para que funcione la tecnología central, en cada uno de los objetivos que implica el programa.

De este modo, es posible observar que, cuando nos referimos a la obsolescencia, estamos haciendo referencia a la actualización de la tecnología empleada, en relación con el estado del arte en la materia, calificándola como moderna u obsoleta. En cambio, en lo que respecta a la inadecuación de estrategias y tecnologías, suponemos que las mismas, tanto las centrales como las de apoyo, no son las más aptas para cumplimentar con el objetivo previsto. La inadecuación puede estar relacionada con la obsolescencia y viceversa pero ambas suponen conceptos diferentes.

Resumiendo, el punto central que interesa destacar es que, precisamente inadecuación y obsolescencia son ejes centrales para comprender los bajos resultados obtenidos por acciones emprendidas en el área social, ya sea por ATRASO o por SOBREMERNIZACIÓN A-CONTEXTUADA a las situaciones de tiempo, espacio y composición social de los grupos que padecen la problemática y a las condiciones de los que operarán los programas transformadores.

2.2. Algunos elementos a tener en cuenta para construir un marco referencial que tienda a explicar las variables obsolescencia e inadecuación

Estas dos variables pueden ser explicadas apelando a las ya utilizadas para el caso de vulnerabilidad: profesionalización incompleta, institucionalización precaria y financiamiento discontinuo.

2.2.1. Profesionalización incompleta

Para que el grado de obsolescencia, la falta de información que suponen ciertos roles del voluntariado hace que se desconozcan los desarrollos contemporáneos existentes en el propio contexto o en otros contextos donde se trabaja activamente en la producción de tecnologías sociales.

También esta variable puede tener influencia en el caso de la inadecuación, debido a que se pueden absorber propuestas exogeneradas por el bajo grado de juicio crítico y en determinados momentos donde la vulnerabilidad se acentúa, se debe depender del financiamiento y asistencia técnica de grupos externos a la institución, quienes pueden proponer tecnologías generadas para el logro de objetivos similares que no han sido suficientemente evaluadas en el logro de estos objetivos específicos.

Por esta situación de la profesionalización incompleta tanto se puede llegar a cerrar el sistema de informaciones por la inseguridad y la escasa capacidad de procesar la información que pudiera venir de afuera, como se podría llegar al transplante e incorporación acrítica, de medios necesarios para el logro de objetivos y modos organizativos que no son los más apropiados.

2.2.2. Institucionalización precaria

Esta variable puede llevar a que se insuman muchos esfuerzos dedicados a los problemas de supervivencia y manejo de conflictos internos y gran desgaste personal, por no haber encontrado el modo de división del trabajo horizontal (funcional) o el modo de división del trabajo vertical (sistema de poder). Ello impediría que la estructura organizacional desarrolle una forma organizativa o subunidad dedicada a la identificación, selección, incorporación y evaluación de tecnologías apropiadas.

La falta de identificación lleva generalmente a la obsolescencia por la carencia de un mecanismo de búsqueda de medios alternativos más eficientes y eficaces para el logro de iguales fines.

La ausencia de mecanismos de selección y evaluación tiende a reforzar la precariedad de la acción reflexiva institucionalizada y por lo tanto la capacidad de juicio crítico respecto a la pertinencia del uso de determinadas tecnologías y la relación entre objetivos, tecnologías centrales y tecnologías de apoyo.

2.2.3. Financiamiento discontinuo

La incapacidad de generar recursos propios y la necesidad de obtenerlos de fundaciones, organismos gubernamentales o internacionales conducen a dos situaciones del siguiente tipo.

Por un lado las acciones de vinculación contextual solamente se concentran en la provisión de recursos, pero por otra parte ello también conduce al sometimiento a los requerimientos y garantías exigidos por las instituciones donantes que tienden a difundir modos organizativos, tecnologías centrales y de apoyo que pudieran ser exitosas para algunos de los proyectos financiados por las mismas pero que no necesariamente lo son en el caso de los proyectos en consideración.

Todo ello se conjuga con lo que oportunamente hablamos al mencionar el proceso de institucionalización precaria acerca, de la yuxtaposición de racionalidades contradictorias.

Estos elementos podrían formar parte del marco referencial explicativo de los procesos de inadecuación mencionados en esta parte del documento.

2.2.4. Grado de aislamiento–vinculación contextual

Para realizar cualquier diagnóstico del valor lisis de la vinculación interinstitucional para detectar la capacidad de las instituciones para intercambiar recursos y experiencias, coordinar actividades y realizar acciones complementarias.

Las instituciones de mayor grado de madurez son las que hacen maximizar su red interinstitucional por tener un alto grado de conciencia de sus posibilidades y limitaciones y poseer capacidad discriminatoria de aquello que le puede ser útil o no y, probablemente bajo temor de ser evaluadas.

Este temor a la evaluación se debe generalmente al poco conocimiento de la tecnología de evaluación, que más que emitir juicios valorativos de calificación o descalificación, supone un proceso de aprendizaje de suma utilidad.

Todos estos factores tienden a conducir a que muchas instituciones, como mecanismo de autoprotección, se conviertan en un sistema cerrado de escasa vinculación contextual. Otro factor que lleva a esta grado de aislamiento es la carencia de recursos humanos e institucionales que puedan dedicar parte del tiempo a las actividades de vinculación contextual.

Este análisis de las debilidades de ninguna manera pretende desvalorizar el papel que las ONG cumplen como actores de suma importancia, en consecuencia nuestra intención ha sido brindar elementos de análisis para nuevos programas de fortalecimiento institucional de las mismas

Es innegable el papel que las ONG cumplen en la transferencia y asunción de responsabilidades a y por la sociedad civil, en la medida en que puedan hacerlo. Cabe destacar al menos las siguientes contribuciones que las mismas pueden prestar y muchas veces lo hacen tales como:

- a) Ser factores y facilitadores del cambio social requerido por grupos en situación desventajosa.
- b) Ser factores de distribución del poder nacional o local.
- c) Cumplir una función de cohesión social neutralizando los factores de desintegración y atomización a que pueden dar lugar ciertas políticas de ajuste.
- d) Pueden desempeñar una función orientadora para comprender cómo se desarrollan determinados procesos sociales, políticos y económicos.
- e) Ser fuente de experimentación para proyectos piloto de baja cobertura pero que en un momento pueden transformarse en programas sociales masivos.

Estas cinco contribuciones se mencionan a título ejemplificativo y no son de ninguna manera exhaustivas.



4

Dr. Francisco Suárez ¹ y Lic. Natalia González

Cultura institucional y estrategias de vida de los adultos mayores en la Argentina en la población inserta en residencias geriátricas

¹ Profesor Titular Emérito, Universidad de Buenos Aires – Director del Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

El presente documento pretende desarrollar un marco referencial para entender, desde la perspectiva del encuadre que aporta la sociología de las organizaciones, la psicología institucional y la gerontología social, la relación de «Cultura Institucional y Estrategias de Vida de los Adultos Mayores en la Argentina» en la población inserta en residencias geriátricas.

Para ello comenzaremos por plantear que, inevitablemente, la estrategia de vida de los adultos mayores supone, implícitamente, tener en cuenta las estrategias de muerte de los mismos. Como bien se dice poéticamente vivimos muriendo y morimos viviendo. Es decir, el tema del fin de la vida está mucho más presente en este tipo de institución que en otros, puesto que ellas se crean, primordialmente, para prestar servicios a personas que entraron en la etapa más acelerada del proceso de envejecimiento.

Al observar el proceso de envejecimiento veremos que el mismo, presume la idea de deterioros agudos que le ocurren a los individuos con el correr del tiempo, dependiendo este proceso de la interacción compleja de fuerzas biológicas, psicológicas y ambientales. Por lo tanto, se puede hablar al menos de:

- una vejez biológica
- una vejez psicológica
- una vejez social

Dentro de cada una de estas dimensiones hay un conjunto de factores que están insertos en ella. En el caso de la dimensión biológica podemos mencionar: artrosis en el 80% de los mayores de 55 años, disminución de la masa muscular, disminución del gasto cardíaco, reducción de la adaptabilidad de la pared torácica, el pulmón se vuelve más rígido, disminución de la función respiratoria, disminución del número de papilas gustativas, disminución de la agudeza (presbicia) y amplitud del campo visual, agrandamiento del cristalino y opacidad, cataratas, pérdida de agudeza auditiva, degeneración del nervio auditivo entre otras.

Estos y otros factores aumentan la vulnerabilidad del individuo ante las exigencias del medio físico y social.

En el caso del deterioro psicológico podemos mencionar, pérdida de la memoria, propensión a la depresión, enfermedades de tipo neurológicas con incidencia psicológica entre otras.

La vejez social, por su parte, puede ser ejemplificada con el deterioro de la integración social, pérdida de vínculos preexistentes y dificultad para generar nuevos, disminución de referentes e interlocutores que puedan participar de las experiencias del sujeto envejecido, por lo tanto, es frecuente el aislamiento.

En estos puntos hemos tomado como referencia el libro de Benatar R.; Frías R. y Kauffmann A. sobre Gestión de las residencias de tercera edad.

A este progresivo deterioro le acompañan una serie de pérdidas y duelos a los cuales ha de enfrentarse:

- Pérdida de la actividad laboral
- Pérdida progresiva de la sexualidad
- Pérdida de amigos y a veces del cónyuge
- Pérdida, a veces, del hábitat
- Marginación familiar
- Pérdida de la vida y el temor a la muerte

Esos elementos podemos predicarlo del conjunto poblacional comprendido en todos los seres humanos que entran en esta etapa del ciclo vital. Erikson (1964) utiliza el concepto para acentuar la importancia de todas las etapas de la vida y de la totalidad de la vida de una persona, como un fenómeno psicológico integrado.

Nuestro interés va a estar centrado en las características benéficas y perjudiciales a las personas que se incorporan o son incorporadas en este tipo de institución.

Para ello y siguiendo el análisis formulado por Raquel Benatar *et. al.* nos referiremos al conjunto de restricciones y condicionamientos que este tipo de institu-

ciones pone sobre sus residentes. Por lo tanto, consideraremos de qué manera los residentes se adaptan a las organizaciones de referencia.

Podemos decir, que «los ritos de pasaje constituyen puntos de inflexión y de crisis, en los cuales, en la vida de cualquier individuo, se enfrentan ciertas tareas y se producen ciertas transformaciones. Estas crisis se pueden resolver exitosamente de manera tal que cada individuo pueda transitar de un modo relativamente tranquilo a lo largo de su ciclo de vida. Por lo tanto, la socialización de los nuevos miembros que ingresan a una nueva residencia puede llevarse a cabo exitosamente. También se ha de tener muy en cuenta que estas transiciones no solamente resultan críticas para el anciano, sino también para su grupo familiar y para los miembros del personal de estas instituciones» (Benastar *et al*).

Si bien no existen rituales establecidos para el ingreso en una residencia, se puede trazar la analogía con el pasaje simbólico de la adultez a la muerte. Separados de sus vidas pasadas en la comunidad, los residentes han de adecuarse a la vida residencial en una diversidad de maneras. Los límites resultan bastante imprecisos, ya que no se los considera más como adultos responsables, pero tampoco están desprovistos totalmente de capacidades.

La dificultad de los ritos de pasajes, especialmente los que suponen transponer un umbral, determinan una mayor vulnerabilidad en las personas, que por una parte ya no pueden aferrarse a los viejos modos de hacer, pero tampoco se hallan emocionalmente preparados para adaptarse a nuevas modalidades. Por lo tanto, lo que presentaremos en este apartado está relacionado en como una persona es apartada de su antiguo status y como se ha de adaptar a una nueva posición en la sociedad.

«En la mayoría de los ritos de pasajes, a la persona que se le inicia en este tipo de procesos se le sube de categoría. Sin embargo, los ancianos que entran en una residencia más bien entran, como señaló Garfinkel, en una ceremonia de degradación» (Benastar *et al*) como se visualiza en otras instituciones totales a las cuales nos referiremos más adelante.

Para algunas personas, ingresar a una residencia supone abandonar el mundo externo y con ello la «autonomía» de la vida en comunidad. Otras, procuran ser más pragmáticos, aceptan la seguridad que les proporciona la residencia, y tratan de adaptarse de la mejor manera posible. Algunos, al entrar amplían su círculo social.

«Mudarse a la residencia resulta física y emocionalmente arduo, “romper” con su hogar suele ser el término empleado para hacer referencia a los objetos que decide llevarse a la residencia y cuáles dejar y ello supone la ruptura de vínculos con la gente, objetos y lugares. Romper con los objetos simboliza de alguna manera la ruptura de los lazos afectivos con la gente. En definitiva, dejar espacios, posesiones personales y medios de movilidad limitan la esfera personal en la cual opera el individuo.» (Benestar *et al*)

Los residentes aprenden con bastante rapidez una serie de estrategias para moverse con desenvoltura dentro de la institución. Se instruyen rápidamente acerca de las normas de funcionamiento de la institución. Este punto se verá en forma más desarrollada cuando hablemos de cultura institucional.

Entonces, la adaptación al medio residencial es un proceso de cambio lo suficientemente fuerte como para socavar la imagen que tiene la persona mayor de sí misma.

Existen diversas modalidades de adaptarse a la institución que dependerán de la historia de vida del residente y de la etapa del ciclo vital en la que se encuentre:

- Incorporación de la cultura institucional (asimilación).
- Dependiendo del nivel de hostilidad que perciba el residente, podrían manifestarse diversos niveles de agresión hacia sí mismo, hacia los demás y hacia el personal de la residencia.
- Dependiendo de diversos factores de la composición social de los residentes en su conjunto y de las políticas de la institución, se podrían observar diferentes grados de integración a la residencia.
- Es muy propio de este tipo de instituciones que se den situaciones exo-endogeneradas de sumisión de sus integrantes

Para avanzar en el entendimiento de las posibilidades y restricciones que estas instituciones imponen a los miembros emplearemos distintas conceptualizaciones desde las cuales se pueden abordar a estas instituciones. Antes de esto, trataremos de definir que entendemos por instituciones geriátricas:

Aquella organización que presta servicios a personas en proceso de envejecimiento, que se internan por un periodo prolongado de tiempo (quizás definitivo). Presta servicios de manera permanente (las 24 horas) que tienen que ver con: salud, nutrición-alimentación, higiene, vestimenta, cuidados médicos y otros servicios tales como enfermería, kinesiología, actividades para la memoria y el físico, foniatría, y algunas actividades culturales como talleres de teatro, literatura, etc. La mayor parte de los servicios son provistos dentro de la institución ya que las personas admitidas en la misma lo serán principalmente por dos motivos: no considerarse autosuficientes o por no tener familiares directos.

Podemos considerar la siguiente tipología de organizaciones que brindan servicios para atención de personas mayores:

- Hogares residenciales de ancianos: instituciones que suministran no solo una vivienda protegida sino también atenciones y cuidados médicos permanentes o transitorios, procurando el bienestar físico, psíquico y social del anciano.
- Viviendas tuteladas: solución intermedia entre las instituciones y la atención comunitaria en un hogar normal. Las personas se trasladan a ellas más tarde y permanecen por menos tiempo. Están complementadas con los centros de día.
- Centros de día: las personas pasan parte de una jornada allí y se les permite permanecer en el entorno familiar la mayor parte de tiempo posible.
- Servicios domiciliarios: engloba ayuda domiciliaria y enfermería a domicilio. El auxiliar a domicilio presta servicios en el hogar y también ejerce una función social de apoyo.
- Centros de jubilados
- Comedores comunitarios que incluyen actividades para el tiempo libre destinados a la tercera edad

Este estudio se centra en los llamados hogares residenciales de ancianos privados con fines de lucro. Debemos tener en cuenta que los hogares pueden pertenecer al sistema oficial, siendo su dependencia nacional, provincial o municipal o pertenecer al sector no oficial dividiéndose en hogares privados (con fines de lucro o sin fines de lucro), y hogares pertenecientes al sistema de obras sociales o mixtos.

En su primera etapa (1891-1930) primaron los hogares con dependencia privada sin fines de lucro, dado que fueron impulsados con criterios benéficos-caritativos. Recordemos que los procesos de institucionalización de ancianos fueron instaurados en nuestro país como parte de la política asistencial promovida por la Sociedad de Beneficencia.

Goffman (1992) incluye a los hogares de ancianos en la clasificación de aquellas instituciones erigidas para cuidar de las personas que parecen ser a la vez incapaces e inofensivas.

Si bien es cierto que es dable encontrar una variedad de puntos de conexión entre las instituciones totales y las residencias geriátricas (hogares de ancianos o gerontocomios) la descripción que Goffman realiza de las instituciones totales como «aquellas habitaciones, conjunto de habitaciones, edificios o plantas industriales cuyo carácter envolvente esta simbolizado por una barrera a la defección y la interacción social con el exterior que a menudo es parte integral del establecimiento físico de la institución en forma de puertas cerradas, muros altos, alambrados de púas, arrecifes, agua, etc.» no resulta del todo compatible.

El factor clave reside en el manejo de muchas necesidades humanas mediante la organización y la sistematización. La tendencia a la homogenización de los residentes es habitual, provocando un desajuste de la autonomía, la autodeterminación y la libertad de acción. Sin embargo, las barreras que nombra Goffman, si bien visibles, podrían ser franqueadas por los residentes. Muchos de los ancianos que residen allí si bien cuentan con un alto porcentaje de deterioros o perdidas no son

reconocidos como ancianos frágiles² o totalmente dependientes lo que permite algunas libertades o elecciones que traspasan las barreras de la interacción.

Asimismo, aparece el supuesto de dejar al anciano aislado, en paz, con escasa o nula participación o proponiendo actividades que le ayuden a esgrimir su tiempo libre, entretenerse, «matar el tiempo». Estas argumentaciones suelen ser racionalizaciones para manejar la actividad diaria de un gran número de personas, en un espacio reducido. La actividad principal en este caso es de cuidado, observación de situaciones de riesgo y de vulnerabilidad a la que se podrían sentir expuestos las personas residentes en función de ciertos grados de deterioro o discapacidad que presenten.

Coser (1978) denomina instituciones voraces a aquellas organizaciones que demandan la adhesión absoluta de sus miembros y pretenden abarcar toda su personalidad dentro de su círculo. Exigen una lealtad exclusiva e incondicional y tratan de reducir la influencia que ejercen los papeles y status competidores sobre aquellos a quienes desean asimilar por completo.

La particularidad de las instituciones voraces reside en la adhesión voluntaria, por lo cual suelen recurrir a desarrollar mecanismos de motivación para activar la lealtad y la adhesión de sus miembros. Se erigen barreras simbólicas para segregar a sus miembros del resto de la población. En el caso de las instituciones geriátricas el concepto de Coser resulta de poca aplicabilidad dado que las mismas no nacen para inculcar valores o ideologías, no pretenden hacerlos adherentes a una visión gerontología de la vida. Puede, que algunas instituciones geriátricas quieran impartir valores sobre el naturalismo alimenticio o físico, preservación del medio, etc. pero no parece ser el eje central sino un eje secundario.

La institución de larga estadía es una de las respuestas que ha dado la sociedad al problema de la ancianidad. Estas instituciones desarrollaban una acción exclu-

² Mujer de 75 años de edad, presencia de síndromes geriátricos (demencia, inmovilidad, incontinencia, etc.) o incapacidad funcional, con medicación de estrecho control, alta hospitalización reciente, con condiciones sociales y económicas inadecuadas

sivamente asistencial para ancianos carenciados. Si se tiene en cuenta la evolución social del concepto de envejecimiento es perceptible desde la era cristiana la vinculación con términos tales como débil, desvalido, mendigo, así como también la exclusión del anciano de la vida pública. *A posteriori*, debido a las necesidades y los cambios operados en el país se desarrollaron instituciones oficiales y privadas que efectuaron una labor más integral.

Actualmente y a partir de la década del 90 se registra un incremento de residencias geriátricas privadas. Si tenemos en cuenta el contexto podemos identificar los siguientes factores que han contribuido a este crecimiento:

- *Envejecimiento poblacional*: el grupo de mayores de 75 años comienza a hacerse notar desde el punto de vista demográfico provocando una fragilización del equilibrio financiero de los regímenes de pensiones y de los sistemas de salud y un aumento de la proporción de personas susceptibles de encontrarse en situación de dependencia.
- *Cambios en la composición del hogar y la estructura familiar*: la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral, hijos/as que se vuelven a casar, dos o tres generaciones viviendo en el mismo espacio provocan una crisis de los sistemas de apoyo informal si tenemos en cuenta que la familia se constituía en el principal apoyo y las mujeres en las principales cuidadoras de los mayores de edad.
- *Cambios en la exigencia de calidad de vida*: promoción de la salud, exigencia en prestaciones, envejecimiento productivo, vejez con buena salud
- *Sujeto de atención*: económico (los viejos constituyen un grupo consumidor de importancia) y político, en la medida que varias asociaciones que nuclean ancianos demandan derechos y atención por lo cual los actores políticos comienzan a prestar atención al sujeto anciano para accionar sobre ellos, buscar su adherencia y captar su voto. Esto influye en que el sujeto anciano sea tenido en cuenta en las campañas de distintos partidos políticos y que lleve a que ojos externos posean su mirada en lo que sucede con la tercera edad y en las instituciones que la representan y por lo tanto el control social que debiera

ejercitarse para evitar situaciones de riesgo para esta población se convierte en parte de la discusión política.

Si bien es perceptible este incremento de residencias, las mismas suelen ser de tamaño pequeño o mediano por la magnitud de los servicios que resultan necesarios y por la necesidad de mantener la capacidad siempre ocupada. Dado que la rotación de los residentes es frecuente (las causas principales de la misma son la muerte, disconformidad del anciano, disconformidad de la familia por los servicios prestados o el costo de los mismos) la organización debe asegurarse contar con listas de espera para no provocar espacios ociosos.

Sin embargo, existe un bajo nivel de búsqueda de información por parte de futuros residentes o familiares de residentes a la hora de incorporarse a una institución. Algunas de las variables que se tienen en cuenta son: cercanía, listado de instituciones que ofrece la cobertura de salud, costo, privacidad del residente y prestigio. Solo algunos potenciales residentes exigen o se aseguran de contar con ciertas prestaciones demandando servicios profesionales y una alta especialización. En este sentido, podemos remitirnos a Simon (1947) para comprender que este tipo de decisiones son tomadas en contextos de racionalidad limitada dado que los familiares se conforman con satisfacer mínimamente su necesidad de información sin buscar la optimización. No obstante, la decisión siempre conlleva ciertos grados de incertidumbre.

En este tipo de organizaciones es perceptible la utilización de una tecnología intensiva, es decir, varias tecnologías coinciden al mismo tiempo para trabajar con el residente en pos de: retrasar el deterioro del anciano, dar soporte asistencial ante las deficiencias y dificultades, dar soporte emocional (sobre pérdidas, etc.) mantener un entorno estable, reconocer en relación a cada necesidad los problemas de dependencia más frecuentes, favorecer la independencia, fomentar la actividad.

Resulta necesario, entonces, una alta coordinación de las actividades. Tanto por el hecho de que, por un lado, se está operando con tecnologías no suficientemente conocidas en cuanto a sus efectos ni suficientemente analizables, y por el otro, se

está brindado atención las 24 horas del día, se requiere un tipo de coordinación de las actividades más propia del ajuste mutuo que supone informes periódicos sobre el estado del anciano —que resulta variable en cortas unidades de tiempo—. Por lo tanto, el operador debe tener cierto margen de libertad para ejercer decisiones que requieren comunicación inmediata a los niveles inferiores y paralelos.

La prestación de servicios por 24 horas suele dividirse en tres turnos resultando imprescindible la comunicación a nivel horizontal: que son aquellas que se generan entre individuos y equipos dentro de la organización y a nivel vertical: entre los médicos encargados de la información diaria del estado del paciente y los otros niveles. Por ende, la distancia entre los niveles de conducción y los niveles operativos no puede ser demasiado amplia, la comunicación debe ser frecuente y cara a cara.

Sin embargo, es necesario que el mecanismo que se constituya en el aglutinante de la organización, sea lo más eficiente posible y las comunicaciones se den en un marco de interdependencia, apelando a la estructura formal e informal. Las relaciones informales no se encuentran establecidas, son espontáneas, son producto de la afinidad entre los miembros y del clima de la institución, no obstante, resultan substanciales para comprender las redes comunicacionales que se establecen.

En pos de disminuir el nivel de incertidumbre los hogares de ancianos adquieren cierto grado de formalización que se manifiesta a través de reglamentaciones y normas más o menos estandarizadas que limitan el comportamiento de los integrantes de la organización ya sea de los residentes como la del personal. Recordemos que por las particularidades de esta organización en cuanto a la necesidad de una ágil comunicación el grado de formalidad que se quiera lograr se encuentra limitado.

Asimismo, hay determinados factores que hacen a la idiosincrasia de este tipo de instituciones y que parten de responsabilidades compartidas. Es el caso de los médicos internos y externos dado que los residentes vienen con sus propios médicos particulares que pertenecen a su obra social o cobertura prepaga lo cual origina una relativa superposición de autoridades.

Al analizar el tema de cultura institucional nos resultó interesante el abordaje que realiza el Instituto Nacional de las Mujeres que ha trabajado el tema de cultura institucional y género brindándonos una definición de cultura institucional que nos pareció sustancial: «designa un sistema de significados compartidos entre los miembros de la institución que produce acuerdos sobre lo que es un comportamiento correcto y significativo». Esta incluye «el conjunto de las manifestaciones de poder, de características de interacción y de toma de decisiones y de los valores que surgen al interior de las organizaciones que, a lo largo del tiempo, se convierten en hábitos y en parte de la personalidad o formas de ser de éstas» (Hola, E. y Todaro R.). La cultura institucional es la personalidad de una institución, si su estructura puede considerarse como su cuerpo, su personalidad o alma es la manera en que la gente se relaciona entre sí y los valores y creencias dominantes. Determina las convenciones y reglas no escritas de la institución, sus normas de cooperación y conflicto, y sus canales para ejercer influencia.

La cultura de la institución es un proceso, tiene su origen y su historia. También influye en ella el contexto en el que desarrolla su trabajo.

En todo análisis de la cultura se parte del supuesto de que es un emergente de la interacción de sus miembros a lo largo del tiempo, en la que se van generando concepciones sobre las creencias, aquello que se supone verdadero o falso, sobre las normas, aquellas que se consideran aceptables o inaceptables del comportamiento humano y los valores aquellos que se consideran deseables o indeseables.

En el caso particular de las instituciones geriátricas nos encontramos con dos grupos humanos. El de los residentes inmersos en la cultura de su propio ciclo de vida, con una historia de vida importante portando un sistema cultural que les es propio, con una internalización de determinados valores, normas y creencias adquiridos en otro contexto. Encontramos en todas ellas abundantes historias, leyendas, creencias, lemas y mitos. Por lo tanto, el grado de porosidad a los nuevos valores emergentes de la institución tiene sus limitaciones.

Por el otro lado, los cuidadores, enfermeras, técnicos y profesionales pertenecen a grupos etarios de etapas del ciclo vital más joven. Sin embargo, ellos se constituyen

en los portavoces de la cultura emergente. Por ello, diríamos que probablemente exista un rezago cultural que llevaría a la socialización incompleta e imperfecta, excepto la que surge de la asimetría de poder dentro de los grupos.

La asimetría de poder que el personal tiene respecto de los internos, puesto que ellos operan aspectos significativos e íntimos de la vida de los residentes con premios y castigos muy sutiles, forja a la sumisión aparente de los residentes a la transmisión de cultura.

La estrategia del personal radica en la definición homogeneizante que realizan los residentes denominándolos «abuelos» (sean estos ancianos dependientes, semi-dependientes, o autónomos) y resistiendo a los intentos que los mismos pueden hacer de búsqueda de diferenciación y pluralismo de trato. Esta homogeneización muchas veces está ligada a la idea de infantilización en el trato y en el lenguaje.

El abordaje diferenciado y personalizado no es muy aceptado en el nivel de los operadores puesto que esto implicaría multiplicidad de abordajes y aumento de la incertidumbre. Pero, la lógica de estas instituciones está en que los residentes van envejeciendo reclamando menor autonomía, y dando fuerza a los intentos de homogeneizar. A la par de los residentes, la organización también va envejeciendo, lo cual hace posible sedimentar y consolidar la cultura emergente. Por esto, resulta importante cuando se analiza una organización geriátrica situarse en qué etapa de desarrollo se encuentra, puesto que no es lo mismo en sus momentos iniciales donde la cultura es menos sólida que en etapas más avanzadas de desarrollo donde el peso de la cultura institucional se hace más fuerte.

En este sentido, la cultura de una organización en parte va a depender de los valores y concepciones del hombre que se pretenden desarrollar. Si lo que se pretende es reducir la incertidumbre y maximizar la predictibilidad, por lógica consecuencia la impronta socializadora se dará a través de la homogeneización y la estandarización creciente. Si, por otro lado, lo que se intenta es desarrollar al máximo el sentido de dignidad de cada uno de los integrantes lo que se intentará es desarrollar las condiciones para un máximo grado de libertad de conciencia y por ello tendremos la idea más acabada de políticas que fomenten la calidad de vida. En esto, está en

juego la idea del hombre al servicio de la institución o de la institución al servicio del hombre.

La cultura institucional va a depender también, en parte, de las estrategias de vida y de muerte que tengan los residentes, las autoridades y el personal.

A continuación, abordaremos el tema de estrategias de vida de los residentes de los hogares de ancianos. Según Mintzberg y Quinn (1985) la estrategia es un modelo, específicamente, un patrón en un flujo de acciones. Según esta definición, la estrategia es consistencia en el comportamiento, tanto si es intencional como si no lo es.

En general, en las residencias geriátricas podemos decir que se formulan distintas estrategias para dar respuesta a los distintos problemas que la organización le plantea. Definimos como problema organizacional a una significativa discrepancia entre un estándar de deseabilidad y una realidad observada que supera los márgenes de tolerabilidad como una situación que aqueja de manera restrictiva o negativa, las necesidades de los incumbentes de determinados roles. Así, podemos decir, por un lado, que debe ser percibido por un número significativo de miembros, y su respuesta también lo debe ser para ese número de miembros no existiendo modos estandarizados de dar respuesta.

En este sentido, y siguiendo a Maslow podemos hablar de distintos tipos de problemas. Podemos hablar en primera instancia de problemas de carencialidad, de satisfactores directos e indirectos que atentan a la vida de dicha población. En segundo lugar, podemos hablar de vulnerabilidad o de riesgo potencial de situaciones que afectarían la supervivencia. En tercer lugar, problemas de integración al medio de la institución geriátrica. En cuarto lugar, problemas que afectan a la autoestima y la autorrealización. En quinto, problemas relativos a la desviación social dentro de los geriátricos. En sexto lugar, problemas que afectan a la calidad de vida y por último problemas de identidad.

El residente puede verse enfrentado a situaciones de emergencia que plantean la probabilidad de muerte por mayores posibilidades de enfermarse gravemente, con lo cual la estrategia es tener una buena cobertura médica que pueda dar respuesta

a las emergencias que suceden diariamente en las residencias. Están ligados con las respuestas a emergencias que dependen de la programación del área de salud junto con una buena estrategia individual de elegir a tiempo la forma de cobertura más conveniente para los casos de emergencias.

El problema de vulnerabilidad o riesgo potencial radica en por ejemplo pasar de válido a minusválido por cualquier descompensación, por enfermedades cardiovasculares, o por falta de una buena estrategia para minimizar el riesgo de caída. Los accidentes en general son la quinta causa de mortalidad, la mayoría se producen en el baño, las escaleras y al descender de la cama provocando una reducción de la actividad física y social a posteriori de la caída, una recuperación lenta y una pérdida de la confianza y de independencia funcional.

Algunas estrategias para este problema pueden ser 1) realizar un relevamiento del perfil de vulnerabilidad que cada residente pueda tener de sí mismo; 2) tener en cuenta factores edilicios del lugar tales como superficies deslizantes, suelos con desniveles, iluminación poco eficaz, vías poco accesibles, baños mal adaptados, falta de ascensores y rampas 3) asegurarse de la actualización de información en la base de datos tanto de la institución como de la cobertura médica del residente. Parte del problema está en la información adecuada y disponible en el momento oportuno; 4) programar respuestas para las situaciones de crisis que puedan sucederle a un sujeto; 5) elaborar ejercicios prácticos de manejo de situaciones críticas y manuales propios de prevención lo cual facilitaría que el residente sea el principal protagonista de la situación que le pueda acontecer cobrando independencia en sus actos.

Los problemas de integración se refieren a la sumisión pasiva, y a problemas de marginación de las relaciones sociales existentes. Estas barreras pueden darse por dificultades de comunicación o por pertenecer a una composición social diferente de la cual existan prejuicios.

Una de las estrategias más fuertes ante situaciones de marginalidad, exclusión, probable auto sumisión es refugiarse en aislamiento y soledad para preservar su

propia identidad. El principal objetivo radica en no querer verse expuesto al maltrato del cual puede ser objeto.

Una gran parte de la población anciana inició la etapa de la jubilación como aquella en la que podría realizar un conjunto de actividades más expresivas que instrumentales, creyendo que tales actividades podrían ser su *hobbie*, música, pintura, etc. Cuando el nivel de aspiraciones sobre estos temas supera ampliamente los logros que puedan encontrarse o existe una gran discrepancia entre aspiración y logro en las actividades que se realizan en la residencia, puede ver atacada su autoestima y no alcanzar la autorrealización.

Por desviación social entendemos una trasgresión a las normas básicas existentes en cualquier institución. En este sentido, podría pensarse en escenarios de robo o sustracción estimulados por situaciones que suelen padecer los residentes tales como atención discontinua, pérdida de objetos, falta de seguimiento de los bienes que lo acompañan, periodos de disminución de la conciencia, pérdida de memoria, etc. Estos factores facilitarían el aprovechamiento de esos descuidos por parte de otros miembros de la institución. Las causales de dichos actos podrían ser numerosas y tener su origen en el trabajo en exceso, en la percepción de falta de equidad, trato impersonal por parte de la organización, insatisfacción severa, etc. La manifestación de actitudes negativas deberá ser un fuerte indicador que demande la atención de la dirección de la institución.

Hacemos referencia al concepto de calidad de vida, no como a más de lo mismo, no a más satisfactores de las distintas necesidades básicas, sino a un tema que tiene que ver con el disfrute y valoración de aquello que la vida brinda. La estrategia más simple consiste en saber o aprender a valorar aquello que nos rodea dándole el sentido bello y verdadero a las cosas. El gozo de una buena música, el gozo de una puesta de sol, el disfrutar con una acción de generosidad, un desarrollo del poli sensualismo y un aprovechamiento de potencialidades no desarrolladas por nuestro ser.

Por identidad entendemos la unidad de continuidad histórica del sujeto, que es necesario conservar y no dejar que esa identidad sea cuestionada o expropiada por

un curso de acción que le proponga renegar de su propia identidad. Cada uno de los residentes debe defender su identidad como lo más valioso que posee.

Reflexión final

La vida en los geriátricos podría convertirse en una etapa menos difícil y traumática que lo que a veces es, si en lugar de actuar como depósito de lujo de gente mayor se convirtiera en un ámbito para desarrollar distintas potencialidades, más ricas, saludables y gratificantes donde la gente de tercera edad busca pasar los últimos años de su vida.

Esperamos que algunas de estas ideas puedan ser de algún valor para dicho objetivo.

Bibliografía

- Benatar R.; Frías R. y Kauffmann A. (1993) *Gestión de las residencias de tercera edad*, Editorial Deusto.
- Comité Español de representantes de personas con discapacidad (2001) *La regulación de la atención a la dependencia en la Unión Europea: modelos comparados*, España.
- Coser (1978) *Las instituciones voraces*, Fondo de Cultura Económica, México
- Erikson E. (1964) *Insigh and responsibility*, WW Norton, New York.
- Goffman E. (1989) *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Goffman E. (1992) *Internados*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*, México.
- Kruger M. (2001) *Sociología de las organizaciones*, Pearson Education, Buenos Aires.
- Mintzberg H. (1990) *Diseño de organizaciones eficientes*, Editorial el Ateneo, Buenos Aires.

Naciones Unidas (1982) *Documentos sobre la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*, Viena.

Quinn J. y Mintzberg H. (1998) *El proceso estratégico*, Prentice Hall Hispanoamérica

Secretaría de Tercera Edad y Acción Social (2000) *Informe sobre Tercera Edad en Argentina*, Buenos Aires.

Thompson J. (1994) *Organizaciones en acción*, Editorial McGraw-Hill, México.



CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 – N.º 26 – 2020

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
CPA C1035AAA, Argentina.

Tel. 4343 9001 – cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición/corrección

Paulina Alonso, Gustavo Banchemo, Alejandra Páez Arenas y Dante Sabatto

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diagramación

Edwin Mac Donald

Las autoridades del INAP agradecen a Francisco Suárez, hijo del autor de los textos, la autorización para su publicación.

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

publicaciones.inap.gob.ar

Agosto 2020

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina