

DE LA BUROCRACIA A LA ORGANIZACIÓN RED

CONCEPTOS Y CASOS PRÁCTICOS

Jorge Walter y Zulema Bez
(coordinadores)

Lenguaje[•]claro
editora

De la burocracia a la organización red. Conceptos y casos
Primera edición, marzo de 2019

© 2019 Jorge Walter y Zulema Bez

© 2019 Lenguaje claro Editora

Lenguaje claro Editora
Portugal 2951, (B1606EFA) Carapachay,
provincia de Buenos Aires, Argentina
www.lenguajeclaro.com
info@lenguajeclaro.com

Puesta en página: Diana González

Diseño de tapa: Miur

Imagen de tapa: artSILENSE – stock.adobe.com

Walter, Jorge,

De la burocracia a la organización red: conceptos y casos prácticos
/ Walter, Jorge; Zulema Bez; coordinación general de Walter, Jorge
; Zulema Bez. - 1a ed. - Carapachay : Lenguaje Claro Editora, 2019.
376 p.; 23 x 15 cm.

ISBN 978-987-3764-33-2

1. Organizaciones. 2. Administración de Organizaciones. I. Bez,
Zulema II. Walter, Jorge, coord. III. Bez, Zulema, coord. IV. Título.
CDD 658.04

Se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2019 en La Imprenta Ya,
Alfárez Hipólito Bouchard 4381, (B1605BNE) Munro, provincia de
Buenos Aires, Argentina.

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso en Argentina. *Printed in Argentina.*

La reproducción total o parcial de este libro viola derechos reservados.

En memoria de Francisco Suárez

ÍNDICE

Presentación, <i>Jorge Walter y Zulema Bez</i>	11
PRIMERA PARTE: CONCEPTOS Y MÉTODO	17
1 Formas institucionales y de organización, <i>Jorge Walter</i>	19
2 Metáforas paradigmáticas: burocracia (maquinal) y adhocracia (orgánica), <i>Jorge Walter</i>	25
3 Contexto histórico, <i>Julia Rofé y Graciela Carlevarino</i>	45
4 Cultura organizacional, <i>Zulema Bez, Graciela Carlevarino y Jorge Walter</i>	67
5 Relaciones de poder, <i>Jorge Walter y Ana Parisi</i>	91
6 Comunicación, <i>Graciela Carlevarino, Julia Rofé y Jorge Walter</i>	115
7 Cambio e innovación, <i>Jorge Walter y Alicia Calvo</i>	129
8 Individuo: del empleo a la empleabilidad, <i>Zulema Bez</i>	143
9 Organizaciones de la economía social, <i>María Cristina Acosta, Andrea Levin y Griselda Verbeke</i>	169
10 Guía de análisis, <i>Jorge Walter</i>	197
SEGUNDA PARTE: CASOS PRÁCTICOS	223
Introducción	225
Caso 1 La agencia contable de París y el círculo vicioso burocrático	227
Caso 2 TM + X: una fusión difícil	233
Caso 3 Procter & Gamble: la forja de un sistema de valores	241
Caso 4 El monopolio industrial: poder y zonas de incertidumbre	247
Caso 5 Secobat: lo mejor, enemigo de lo bueno	255

Caso 6 La milagrosa reparación a distancia de un robot en Tierra del Fuego	265
Caso 7 Prestigio S.A., un consorcio exportador exitoso	275
Caso 8 Fecovita: una red agroindustrial cooperativa	297
Caso 9 Trayectorias laborales individuales (CV)	317
TERCERA PARTE: ANÁLISIS DE CASOS	321
Referencias bibliográficas	359
Glosario	369
Los autores	373

Presentación

El objetivo de este libro es poner al alcance de los interesados en la sociología de las organizaciones una literatura consagrada y actualizada en cuanto a su forma de presentación y articulación, explicando su pertinencia e importancia para el análisis organizacional y ejemplificando su aplicación mediante el análisis metodológicamente riguroso de casos concretos.

El libro está dividido en tres partes. En la primera se desarrollan los conceptos y el método del análisis organizacional; en la segunda se presentan casos reales que se analizan en la tercera y última parte mediante aquellos conceptos y metodología.

En el primer capítulo de la primera parte distinguimos las instituciones (término que alude a los fines que justifican la existencia de una organización) y las organizaciones (entendidas como los medios alternativos que pueden utilizarse para alcanzar dichos fines). Nos interesa que los lectores desarrollen la capacidad de distinguir las instituciones a partir de un análisis de las formas de gobierno mediante las cuales aquellas definen sus orientaciones.

El segundo capítulo se refiere a dos formas sociológicas básicas de estructuración organizacional –correspondientes a sendos paradigmas– que denominaremos “burocracias maquinales” y “adhocracias orgánicas”. Cuando dichos modos de organización se difundieron en el transcurso de dos grandes épocas –una inicial, la otra actual–, culminaron dando forma respectivamente a la estructura divisional y a la organización-red.

En el tercer capítulo nos referimos a las grandes tendencias y periodizaciones de la historia económica y social en tanto contextos de la historia organizacional, cuestiones que no se deben desvincular.

En los capítulos 4, 5 y 6 desarrollamos los tres ejes conceptuales clásicos del análisis organizacional: la cultura, el poder y la comunicación, respectivamente.

El séptimo capítulo se refiere al aprendizaje y el cambio organizacional, así como a las innovaciones realizadas en cooperación entre organizaciones.

El octavo capítulo trata sobre las relaciones entre el individuo y la organización, que van desde la carrera en las organizaciones burocráticas hasta la emergencia en el período actual del “individuo-organización”, que se desplaza de proyecto en proyecto entre organizaciones.

El capítulo 9 trata sobre las problemáticas propias de organizaciones de un ámbito institucional particular: la economía social.

En el capítulo 10 presentamos la metodología que se debe emplear para combinar el análisis institucional y el estudio de las estructuras organizacionales, formales e informales, mediante las nociones de poder, cultura y comunicación. También esbozamos una metodología para el análisis de las trayectorias de individuos dentro de y entre organizaciones.

La forma de utilizar dicha metodología se ilustra con el análisis de casos concretos. Éstos se presentan en la segunda parte del libro. Hemos rescatado casos clásicos sobre burocracias y desarrollado casos locales sobre redes de organizaciones de diferentes ámbitos institucionales y geográficos.

- **Caso 1: La Agencia Contable de París y el círculo vicioso burocrático.** Proporciona un buen ejemplo del modo de describir y analizar un proceso de trabajo (en este caso de clasificación de sobres) y la división del trabajo entre las personas a su cargo.
- **Caso 2: La fusión TM + X.** Presenta la forma de análisis de la cultura inspirada en las categorías que propone Edgar Schein.
- **Caso 3: Procter & Gamble, la forja de un sistema de valores.** Muestra el carácter histórico de las presunciones básicas subyacentes mediante el ejemplo de una empresa fundada en el siglo diecinueve.
- **Caso 4: El monopolio industrial: poder y zonas de incertidumbre.** Ilustra la diferencia entre la organización formal y la que informalmente funciona en torno al control de las zonas de incertidumbre.

- **Caso 5: Secobat: lo mejor es enemigo de lo bueno.** Se compara el organigrama formal de la organización con las redes informales de actores que apoyan o se oponen al cambio mediante el análisis de sus estrategias, es decir, de sus objetivos y apuestas. Es un paso metodológico adelante respecto del caso del monopolio industrial.
- **Caso 6: La milagrosa reparación a distancia de un robot en Tierra del Fuego.** El buen funcionamiento de sistemas y equipos complejos no depende tanto del conocimiento explícito como del conocimiento tácito que permite entenderse y comunicar informalmente en el seno de redes interpersonales e interorganizacionales de relaciones.
- **Caso 7: Prestigio S.A., un consorcio exportador exitoso.** Ilustra el análisis de las funciones que existen en un entramado exportador y de los actores que las toman a su cargo. La unidad de análisis ya no es la empresa individual, sino la red de organizaciones presentes, en primer lugar, en el territorio de los productores y, en segundo lugar, en los eslabones de las cadenas locales y globales de valor.
- **Caso 8: FECOVITA, una red agroindustrial cooperativa.** El caso es representativo a la vez de una organización en red (de cooperativas de primer grado) y de una de las formas institucionales de la producción menos conocidas, no obstante su importancia económica y social.
- **Caso 9: Trayectorias laborales individuales (CV).** El análisis y la comparación de currículums vitae permiten poner en contraste las trayectorias laborales de la era de las burocracias y de la organización red.

Salvo los tres primeros –incluidos para que el lector reflexione sobre ellos a partir de una serie de preguntas–, el resto de los casos tiene una parte descriptiva inicial y preguntas y ejercicios cuya respuesta y resolución se ofrecen en la tercera y última parte del libro (“Análisis de los casos”).

El espíritu crítico y la capacidad de diagnóstico organizacional son, respectivamente, una actitud y una aptitud claves de los profesionales actuales de la administración que el enfoque

sociológico y analítico presentado espera contribuir a desarrollar. Esta serie de casos ilustra la aplicación de los conceptos de institución, organización, poder, cultura y comunicación en organizaciones que responden a los tres tipos paradigmáticos presentados aquí: los sistemas cerrados propios de la burocracia y la configuración divisional, los sistemas abiertos, cuya expresión es la adhocracia, y las redes de organizaciones. Además de formas organizativas, los casos también pueden adoptar la forma de currículum de individuos que hacen carrera en organizaciones individuales o construyen su trayectoria individual desplazándose entre organizaciones.

Las problemáticas ilustradas por los casos son:

- Institución:
 - La Agencia Contable y el monopolio industrial son muy antiguas empresas estatales, fuertemente dependientes de un Ministerio para la toma de decisiones.
 - FECOVITA es una gran cooperativa de productores vitivinícolas –no gubernamental y sin fines de lucro– cuyas orientaciones estratégicas son definidas en forma democrática por los miembros reunidos en Asamblea.
 - Secobat, TM+X y Procter & Gamble son empresas privadas controladas por sus propietarios.
- Estructura:
 - La Agencia Contable y el monopolio industrial se distinguen por su muy alto grado de burocratización.
 - La federación de cooperativas FECOVITA y el consorcio de pequeñas y medianas empresas Prestigio son buenas ilustraciones de lo que entendemos por organización red.
- Poder:
 - La Agencia Contable de París ilustra el círculo vicioso burocrático.
 - En una antigua burocracia como el monopolio industrial, donde todo parece haber sido formalizado, subsisten factores de incertidumbre irreductibles, como la rotura de máquinas.
 - Secobat es una empresa familiar que intenta profesionalizar la gestión e incorporar una nueva tecnología, en teoría

excelente, sin tomar adecuadamente en cuenta el punto de vista de los actores presentes en la organización.

◦ Cultura:

- En el caso de Procter & Gamble se detectan presunciones básicas subyacentes que son el legado de los fundadores en el siglo diecinueve.
- TM + X evidencia el choque cultural al producirse la fusión entre una empresa familiar local y una empresa meritocrática multinacional, los conflictos culturales en una fusión-adquisición.

◦ Comunicación:

- La milagrosa reparación de un robot en Tierra del Fuego ilustra el concepto de *traducción* y su funcionamiento en las cooperaciones a nivel internacional.
- En Prestigio, los productores familiares rompen con el individualismo asociándose para formar un consorcio y las organizaciones están atravesadas por múltiples lógicas de redes y vínculos con otras organizaciones.
- FECOVITA se posiciona internacionalmente gracias a la intercooperación, a la vez en el plano internacional, mediante alianzas estratégicas con cooperativas de otros países, y en el plano local, gracias al desarrollo de nuevas variedades de uva y de vino por parte de las 20 cooperativas que la integran. Estas últimas se apoyan a su vez en una densa red de intercambios con instituciones provinciales, públicas y privadas, de investigación y desarrollo varietal y de productos, así como de formación de recursos humanos.

◦ Trayectorias individuales:

- El CV de Rogelio Puebla revela que fue ascendiendo por la pirámide jerárquica de una gran organización, comenzando por los puestos más bajos, a lo largo de su vida.
- El CV de Ricardo Ontivero ilustra una trayectoria individual basada en el trabajo por cuenta propia, la participación en proyectos y la ocupación de posiciones en diferentes organizaciones.

Si bien los casos ilustran centralmente los conceptos arriba mencionados, a lo largo del libro volveremos sobre ellos para ilustrar la aplicación de otras nociones.

JORGE WALTER Y ZULEMA BEZ

2 | Metáforas paradigmáticas: burocracia (maquinal) y adhocracia (orgánica)

JORGE WALTER

Este capítulo es el resultado de una simplificación de la tipología de configuraciones propuesta por Henry Mintzberg (1992, cap. 7), que limitaremos a los casos extremos constituidos por la configuración burocrática maquinal y la adhocracia, y de su articulación con las dos metáforas clásicas que inauguran el libro de Gareth Morgan (1991, pp. 9-64): “la organización como máquina” y “la organización como organismo”.¹

Ambas formas de organización, al difundirse, dieron origen a dos formas desarrolladas: la estructura divisional (ampliamente analizada por Mintzberg) y la organización en red.

Cuando la organización burocrática se generalizó, surgió durante la primera mitad del siglo pasado (por la vía de la integración vertical, la diversificación y la expansión geográfica) la estructura divisional. Cuando esto mismo sucedió medio siglo más tarde (a partir de fines de los años ochenta) con la organización adhocrática, apareció la organización red (Castells, 1996; Berger, 2006).

El diseño de las formas burocráticas confiaba tradicionalmente en la estandarización (en el establecimiento de reglas y en la supervisión de su respeto) como forma principal de coordinación, mientras que el diseño de las formas adhocráticas

¹ La metáfora remite por analogía a una imagen de la organización (la de una máquina o la del organismo vivo) y le atribuye sus rasgos básicos. Recurriendo a diferentes metáforas es posible variar la perspectiva de análisis sobre el mismo objeto. Las denominamos paradigmáticas porque corresponden a dos enfoques básicos y conceptualmente opuestos del fenómeno organizativo. En ese sentido, combinan una doble virtud: por un lado, la cercanía con la experiencia y la prueba por la práctica en tanto metáforas, y, por otro, la abstracción rigurosa en tanto paradigmas.

contemporáneas confía sobre todo en los enlaces, es decir, en la comunicación informal entre los miembros de la organización.² Los niveles organizativos van de lo micro a lo macro: en primer lugar, los puestos de trabajo (posiciones individuales); en segundo lugar, la organización en su conjunto (estructura) y, por último, la relación entre la organización y otras organizaciones, es decir, el nivel interorganizacional (por ejemplo, las redes de subcontratación).

Respecto de los mecanismos de coordinación, las organizaciones burocráticas definen estándares para los siguientes cuatro elementos: los procesos de trabajo (quién hace qué, y cómo, destinando a ello cuánto tiempo), los valores (qué tipo de actitudes y comportamientos se esperan de las personas), las habilidades (qué formación profesional o capacitación para la tarea se requiere) y los resultados (el rendimiento esperado). Por su parte, las estructuras adhocráticas establecen enlaces internos a la tarea y entre puestos de trabajo, entre sectores dentro de la organización y entre la organización y otras organizaciones.

Finalmente, los parámetros de diseño, es decir, la forma concreta de implementar la coordinación, son dispositivos, como los sistemas de gestión de la calidad (entendiendo por tales un conjunto articulado y, a veces, certificado, de herramientas y reglas), herramientas, como los análisis estadísticos de procesos, y/o reglas, como los procedimientos de trabajo.

En la elaboración de los cuadros 1 y 2 retomamos del esquema analítico propuesto por Mintzberg únicamente los mecanismos de coordinación y los parámetros de diseño (que redefiniremos en nuestros propios términos). Además, incluimos la distinción de tres niveles organizativos: las posiciones individuales, la estructura y las redes interorganizacionales (cuando Mintzberg escribió sus textos sobre estructura en los años ochenta, éstas aún no constituían, como sucede hoy, un asunto clave en las decisiones de

² *Ad hoc* significa “en función de”, es decir que son flexibles y adaptables al tipo de problema que se plantee.

diseño).³ La columna de la derecha vincula el esquema analítico y la tipología con generaciones específicas de tecnologías de gestión. Éstas son dispositivos (como el organigrama o un sistema de gestión, por ejemplo, “justo a tiempo”), herramientas analíticas (como un balance o las siete herramientas de la calidad) o reglas, como las establecidas en un manual de procedimientos (Walter, 2002).

Cuadro 1. Burocracia: niveles, mecanismos de coordinación, parámetros de diseño y tecnologías de gestión

Nivel	Mecanismo de coordinación	Parámetro de diseño	Tecnologías de gestión
Posiciones individuales	Estandarización de los procesos de trabajo	Supervisión directa	Gerente general, gerente de área, jefe de taller, supervisor de línea, etcétera.
		Formalización del comportamiento	Procedimientos de trabajo; reglas de seguridad.
	Estandarización de los valores	Adoctrinamiento	Visión, misión, valores.
	Estandarización de habilidades	Capacitación (especialización)	Cursos de capacitación para la tarea; cursos de inducción.
		Formación profesional	Carreras universitarias de grado y posgrado; formación continua.
Estructura	Estandarización de resultados	Separación de unidades	Filiales por países o regiones, divisiones por tipos de producto o cliente, áreas funcionales.
		Sistemas de planeamiento y control de gestión	Planes y programas, Planificación de Recursos Empresariales (ERP), bases de datos, indicadores de gestión (tableros de comando).
Redes	Estandarización de las relaciones entre organizaciones	Contratos	Contratos de corto plazo, basados en precios.

³ La cuestión fue tempranamente abordada por Sabel, Helper y MacDuffie (1997). Según Suzanne Berger (2006), las dos decisiones claves relativas a ese nivel son las siguientes: ¿lo hacemos nosotros o lo subcontratamos?, ¿lo hacemos aquí o en el extranjero?

Cuadro 2. Adhocracia: niveles, mecanismos de coordinación, parámetros de diseño y tecnologías de gestión

Nivel	Mecanismo de coordinación	Parámetro de diseño	Tecnologías de gestión
Posiciones individuales	Enlaces internos de la tarea	Autonomía (polivalencia / empoderamiento)	Buzones de ideas, rotación de puestos.
	Enlaces entre posiciones individuales	Grupos permanentes	Grupos de mejora continua; círculos de calidad.
		Grupos transitorios	Grupos de análisis de accidentes o incidentes.
Estructura	Enlaces intersectoriales	Posiciones de enlace	Delegado de recursos humanos en planta, gerente de producto.
		Gerentes integradores	Director de sistemas de información (CIO), administradores de bases de datos.
		Estructura matriz	Combinaciones función-mercado (producto, cliente y/o área geográfica).
Redes	Enlaces interorganizacionales	Acuerdos de cooperación	Convenios, alianzas, consorcios, <i>joint ventures</i> .

Fuente: elaboración propia a partir de Mintzberg, 1988.

Las organizaciones burocráticas han tenido la virtud de aunar la durabilidad, la capacidad productiva y la productividad (capacidades ilustradas por la famosa fábrica de autos “siempre negros” de Ford en Detroit). Como contrapartida, su énfasis en la estandarización (en la formalización) tendió y tiende a convertirlas con el paso del tiempo en elefantes somnolientos, llenos de inercias e inflexibilidad.

Por eso, a partir de la segunda mitad del siglo pasado se ha buscado flexibilizarlas introduciendo todo tipo de enlaces, es decir, recurriendo a la forma de coordinación más básica y elemental: la relación interpersonal cara a cara (también denominada “adaptación mutua”).

Burocracia

La clave de lo que en su momento (comienzos del siglo veinte) se consideró el principal logro del diseño “moderno” (por oposición al paternalismo y al nepotismo prevalecientes hasta ese momento) y el símbolo mismo de la modernidad residía, según los doctri- narios clásicos de la administración (Weber, Taylor, Fayol), en la subordinación de los intereses del individuo a las exigencias de la estructura (lo contrario del “acomodo”). Primero, se debía decidir qué hacer y cómo, y luego seleccionar, capacitar, incentivar y controlar a las personas de modo tal que adecuaran su interés indivi- dual al interés colectivo, organizacional.

Durante la primera década del siglo pasado, Frederick Taylor y Henry Fayol, fundadores de una corriente conocida como *Scientific Management*, “gestión científica”, concibieron una serie de “prin- cipios universales de la buena administración” (se les asignaba valor universal por ser un producto del “estudio científico” de la organización del trabajo). Siguiendo a Morgan (1991), algunos de esos principios son:

- La unidad de mando: una persona no puede tener más de un jefe.
- El encadenamiento escalar: siempre se debe comunicar hacia arriba o afuera por intermedio del superior, jamás directamente por vía horizontal.
- La separación de la concepción y la ejecución: la concepción del sistema normativo de la organización debe quedar a cargo exclusivamente de los técnicos; los ejecutantes deben poner esas normas en práctica sin haber participado en su definición.
- El establecimiento de procedimientos mediante un estudio científico (el análisis de tiempos y movimientos) de los procesos de trabajo.
- La separación del *staff* (compras, finanzas, recursos humanos, ingeniería, áreas que se ocupan de crear las condiciones y definir los procedimientos, planes y programas para que la producción pueda realizarse) y la línea (que se dedica a producir el bien o el servicio).

- La selección del personal en función de los requerimientos del puesto tal como fue definido por los técnicos.
- La capacitación para la tarea, es decir, para la realización de los movimientos del modo y según los tiempos definidos por los técnicos.
- El control del cumplimiento de los planes y programas, y el respeto de los métodos y tiempos de trabajo.
- Los sistemas de incentivos monetarios basados en el rendimiento (la productividad).

Posiciones individuales

La gran preocupación de Taylor y Fayol a comienzos del siglo pasado residía en lograr que los operadores se comportaran en forma previsible o, dicho en otros términos, en formalizar su comportamiento mediante el establecimiento de reglas (la estandarización de los procesos de trabajo) y la vigilancia estricta y cercana de su cumplimiento (la supervisión directa del desempeño).

Los estándares se referían a cosas tales como el flujo de materiales (regularizado mediante el diseño del *lay-out* de las instalaciones: señalizaciones, vías de circulación, barreras, etcétera), los procesos y equipos (mediante el equilibrio de las líneas, el diseño de las máquinas, dispositivos y tableros de comando), los tiempos y movimientos al realizar las tareas (mediante manuales de procedimientos).

Además de la estandarización de los procesos de trabajo, también es posible estandarizar los valores que la organización desea promover: “la seguridad es prioritaria”, se dice, por ejemplo, en las organizaciones que procesan materiales peligrosos (como la industria nuclear, química, petroquímica, o las líneas aéreas).

La metodología utilizada para definir los valores que la organización desea promover son los ejercicios de planeamiento, a los que nos referiremos más adelante cuando nos ocupemos del nivel más amplio de la estructura organizacional.

Una vez definidos los estándares de procesos y valores, la preocupación de los “padres de la administración” se trasladó a la manera de inculcarlos en los trabajadores, mediante la

estandarización de sus habilidades. Una forma de lograrlo es la capacitación; cuando la capacitación se refiere a los valores, la denominamos *adoctrinamiento*. Ejemplos de capacitación-adoctrinamiento son los cursos de inducción que reciben los jóvenes profesionales al ingresar en grandes empresas, las tutorías en el puesto de los operarios nuevos por parte de operarios con experiencia o los programas de desarrollo de competencias actitudinales sobre, por ejemplo, liderazgo, responsabilidad, trabajo en equipo, etcétera.

Otra forma de estandarizar habilidades es la formación profesional, pero ella se realiza generalmente fuera de la organización, en las universidades. La cuestión clave pasa a ser, en estos casos, la selección del personal que se contrata y la calidad y la actualización de las formaciones que se imparten en el sistema educativo.

Estructura

El diseño de estructuras burocráticas pone énfasis en la separación de unidades por funciones/especialidades. Esto sucede no sólo en el nivel administrativo-gerencial (finanzas, márketing, producción, ingeniería, recursos humanos, etcétera), sino también en el nivel de los puestos de trabajo (cada operario realiza una tarea especializada, encadenada sucesivamente con las otras en la línea de montaje: martillar, soldar, atornillar...). En materia, por ejemplo, de gestión de la calidad, la seguridad o el medioambiente, consiste en la creación de un área especializada en el tema, cuyo nivel en la jerarquía (dirección, gerencia, jefatura) y su autonomía o dependencia de otra área normalmente se relaciona con la importancia que los directivos le atribuyen al tema.

Las organizaciones pueden diferenciarse también según los mercados que intentan alcanzar. Ello sucede generalmente cuando una burocracia inicia un proceso de expansión hacia nuevas áreas geográficas, incorpora nuevos productos o desarrolla nuevos clientes. Hay, en efecto, tres formas de separación de unidades según mercados: por áreas geográficas (filial argentina, filial chilena, etcétera), por tipos de producto (camiones y automóviles, divisiones típicas de una empresa automotriz), por tipos de cliente

(empresas versus hogares, divisiones típicas de las empresas de telefonía fija). Las estructuras burocráticas diferenciadas según mercados se denominan *divisionales*.

Para entender cómo está estructurada una organización divisional (que es la forma característica que adoptaron las empresas multinacionales clásicas), Henry Mintzberg propone la imagen de la fogata, en la que los troncos más grandes han sido colocados afuera, los intermedios a continuación y finalmente, en el centro, las ramitas. Veamos ahora el ejemplo de una empresa automotriz tradicional: el principio más importante de separación de unidades –los troncos más grandes– es el geográfico (filiales por países), el segundo principio en orden de importancia son los tipos de producto (en el nivel de cada filial: planta de fabricación de automóviles, planta de fabricación de camiones) y el tercer y generalmente último principio es el funcional (áreas funcionales de compras, producción, ingeniería, administración, comercialización, etcétera, específicas y diferentes para cada tipo de producto). En una estructura como la anterior, el gerente general ubicado en la casa matriz está jerárquicamente por encima del gerente de la filial. Del gerente de la filial dependen, a su vez, los gerentes de producto y de éstos, los gerentes de área funcional.

Para entender una forma divisional hay que preguntarse, por lo tanto, cómo están jerarquizados en ella los diferentes principios de separación de unidades (lo cual es importante para comprender en qué consisten las estructuras de tipo matricial, a las cuales nos referiremos más adelante).

El parámetro de diseño que conecta internamente los diferentes niveles de una estructura divisional es, típicamente, su sistema de planeamiento y control de gestión. El mecanismo de coordinación que dicho sistema permite implementar es la estandarización de resultados: ¿cuánto se planeó al comienzo del período que la filial ganaría? (planeamiento) / ¿cuánto efectivamente ganó la filial al final del período? (control de gestión).

El mismo razonamiento se aplica, por supuesto, a los resultados en materia de calidad, seguridad o medioambiente: la implementación de un sistema de gestión de la calidad, la seguridad o el medioambiente y la certificación de normas sobre estos temas en

todas las filiales es el dispositivo que se implementa en las estructuras divisionales para gobernarlas en función de sus indicadores de gestión. Por ejemplo: las tasas de desperdicio por problemas de calidad, o la frecuencia y la gravedad de los accidentes o incidentes en materia de seguridad y/o medioambiente.

A continuación ofrecemos un ejemplo, para entender el porqué de esta forma de coordinación basada en indicadores abstractos, *a priori* y *ex post*, de resultados.

Un artesano y su amigo contador deciden montar una empresa. Uno se ocuparía de la producción y el otro de la administración y de los clientes (separación de unidades por funciones). Fabrican camisas, les va bien y comienzan a tomar operarios y empleados. Crecen y ya no dan abasto para supervisar todo personalmente. Promueven entonces a uno de los empleados y a uno de los operarios para que actúen como supervisores respectivamente en la administración y en la producción (supervisión directa). Aparece, por lo tanto, un nivel jerárquico entre ellos y los operadores: toma forma así el organigrama. Siguen creciendo y los supervisores no dan abasto para formar a los nuevos operadores. Los dueños contratan entonces a un ingeniero que analiza los procesos de trabajo y redacta un manual de procedimientos (estandarización de los procesos de trabajo). Otro consultor –una licenciada en Educación– organiza cursos para instruir a los nuevos ingresantes (capacitación). La estandarización de los métodos y tiempos de trabajo y la capacitación alivian a los supervisores, que ya no tienen que formar ellos mismos a los nuevos operadores. Como la empresa sigue viento en popa, los dueños deciden abrir una filial en un país vecino. Resulta que todo es diferente allí: las regulaciones económicas y del mercado de trabajo, la disponibilidad de personal, el comportamiento de los clientes, etcétera. Contratan a alguien de ese país, con experiencia exitosa en negocios en ese contexto y lo dejan organizar la actividad como mejor le parezca. Eso sí, le piden que a principios de cada año formule una previsión de ventas y ganancias y a fin de año rinda cuentas. De ese modo, controlarán la filial a distancia sin involucrarse directamente en su forma de organización. Pronto la empresa deberá adquirir una computadora más potente y un *software* de gestión apropiado

(sistema de planeamiento y control de gestión). La historia puede seguir: pasados algunos años se descubre que el gerente de la filial obtiene buenos resultados económicos, pero para lograrlo ha subcontratado empresas que emplean niños y personal indocumentado. La noticia sale en los diarios y afecta seriamente la imagen de la empresa. El gerente es despedido y la empresa establece y hace público un código de ética que ésta y las nuevas filiales que se creen en el futuro deberán respetar (estandarización de valores).

La estandarización de resultados, llevada a la práctica mediante sistemas de planeamiento y control de gestión, es la forma típica de coordinar a distancia, desde una sede central, divisiones a cargo de áreas geográficas, tipos de productos o de clientes diferentes. Más allá de las diferencias, lo que hace posible la coordinación centralizada es la utilización de unidades homogéneas de medida (ganancias o pérdidas medidas en dólares, tasas de frecuencia y gravedad de los accidentes, etcétera).

De lo anterior resultan dos debilidades intrínsecas de este tipo de estructura. En primer lugar, problemas de comportamiento ético de los directivos divisionales derivados del énfasis en los resultados más que en los medios utilizados para alcanzarlos, con la consiguiente necesidad de recurrir a la estandarización de valores (códigos de ética, políticas de Responsabilidad Social Empresarial) para contrarrestarlos. Entre este tipo de comportamientos se incluye, por supuesto, la “contabilidad creativa” en materia de indicadores de resultado. En segundo lugar, la tendencia de los directivos divisionales a recurrir a la forma burocrática tradicional (basada en la reglamentación y el control jerárquico estricto de su cumplimiento) para asegurarse de que los resultados serán alcanzados (y la imagen ante la casa matriz será preservada).

Las tendencias burocráticas propias de las estructuras divisionales no se limitan al interior de la propia organización, sino que se extienden hacia las redes de subcontratación.

Redes

En las organizaciones burocráticas, poderosas y cerradas sobre sí mismas por naturaleza, se suele desconfiar de todo aquello que

no sea hecho en ellas y por ellas. Debido a esto, tienen tendencia a integrarse verticalmente. Cuando disponen de proveedores externos alternativos, la coordinación que establecen con ellos vía contratos pone énfasis en la especificación detallada de los bienes y servicios a ser provistos (requerimientos técnicos, plazos, precios, etcétera) y en las cláusulas de garantía como modo de asegurar la provisión. Dicho en otros términos, la coordinación se basa en la estandarización de la relación interfirmas privilegiando el menor precio del bien y/o el servicio que proveen los subcontratistas y haciéndolos competir para obtenerlo, es decir, estableciendo con ellos un vínculo inestable, de corto plazo. Los especialistas en cadenas de valor denominan *cautivo* a este tipo tradicional de redes de subcontratación (Gereffi, Sturgeon y Humphrey, 2005).

Adhocracia

También siguiendo a Morgan (1991), veamos en qué consisten los principios que son la fuente de inspiración de este nuevo modo de organización, la adhocracia.

Los enlaces, mecanismo de coordinación característico de las organizaciones adhocráticas, son tributarios directos de la teoría de los sistemas abiertos enunciada en los años sesenta por el biólogo Ludwig von Bertalanffy que, frente a la metáfora de la máquina burocrática, cerrada sobre sí misma, nos propone al organismo vivo, con su dependencia (para alimentarse) y sus capacidades de adaptación a –y modificación de– su entorno, como un nuevo modelo mental para pensar las organizaciones. Las organizaciones de tipo adhocrático, o innovador, tienen justamente esa propiedad fundamental, pues los enlaces procuran contrarrestar los defectos inherentes (rigidez, dificultad de adaptación, etcétera) derivados de la aplicación de los “principios universales de la buena administración” que reseñamos más arriba. Así, por ejemplo:

- La estructura matricial rompe con:
 - La unidad de mando (Fayol): En una estructura matricial se puede depender de más de un jefe y es normal ocupar

posiciones de nivel jerárquico diferente simultáneamente (liderar algunos proyectos, formar parte del equipo con carácter de subordinado en otros y ocupar –o no– un cargo de responsabilidad en un área de staff como, por ejemplo, la oficina de ingeniería).

- El encadenamiento escalar (Fayol): La estructura matricial promueve un flujo transversal de comunicaciones –irrespetuoso de las fronteras y los niveles jerárquicos– a través de la estructura.
- ° El trabajo en equipo y las posiciones de enlace rompen con principios como:
 - La especialización horizontal y vertical (Taylor): el enriquecimiento de tareas (la polivalencia, la polifuncionalidad) y el *empowerment* (la delegación de responsabilidades en el operador) procuran contrarrestarla.
 - La subordinación de los intereses individuales a los objetivos de la organización (Fayol): si desea retener “talentos”, la organización debe tomar en cuenta las capacidades, intereses e iniciativas individuales de sus miembros.
 - La separación staff/línea (Fayol): la línea se hace cargo de las responsabilidades de staff (como en el caso de la gestión integrada: el gerente de operaciones es el principal responsable por la seguridad, no el área de seguridad que le presta asesoramiento).
 - La separación concepción/ejecución (Taylor): las iniciativas de mejora pueden provenir de la base de la organización. Se abandona una concepción *top-down*, arriba-abajo, de la toma de decisiones y se adopta otra, caracterizada por ciclos de divergencia (apertura de las discusiones para que se expresen los diferentes puntos de vista de los operadores) y convergencia (síntesis de los puntos de vista y adopción de una decisión: rol del líder de equipo).
 - Los incentivos monetarios, basados en el rendimiento: brindar oportunidades de aprendizaje (que permiten a los miembros preservar su “empleabilidad”) es un factor clave de motivación.

- Y, a nivel interorganizacional, la integración vertical: por oposición a las relaciones de cooperación y el desarrollo de vínculos de confianza con los subcontratistas.
- Si, por último, nos alejamos de los principios y nos situamos a nivel del paradigma, el concepto central de la teoría de sistemas abiertos, por oposición a los sistemas cerrados que inspiraron a los clásicos de la administración, es la retroalimentación entre el organismo y el medio con el cual se relaciona. Éste es el mecanismo central del aprendizaje organizacional (del “retorno de experiencia”), y no es necesario multiplicar los ejemplos para dar cuenta de su importancia para la gestión de la calidad, la seguridad y el medioambiente. Este mismo principio se extiende hoy a la relación entre organizaciones, es decir, al aprendizaje en cooperación interorganizacional.

La forma adhocrática no está exenta de problemas. Por ejemplo, la “reunionitis”, por la proliferación de grupos de resolución de problemas, a todo nivel. O el estrés y el agotamiento, por la tendencia de sus miembros a participar simultáneamente en demasiadas actividades no siempre compatibles entre sí, que se combinan con la ambigüedad y la inestabilidad, porque el organigrama y las posiciones dentro de él cambian permanentemente. El verdadero talón de Aquiles de las adhocracias es, sin embargo, la ineficiencia, porque por definición –en tanto su mayor aptitud reside en la capacidad para enfrentar incertidumbres, no para respetar reglamentos– tienen dificultades serias para cumplir con los cronogramas y mantener bajo control los presupuestos.

Las estructuras de tipo adhocrático, también llamadas *innovadoras*, promueven la coordinación entre sus miembros mediante la adaptación mutua; recurren para ello a una variedad de enlaces cooperativos (una forma de comunicación horizontal prohibida en las burocracias, para las cuales el “encadenamiento escalar” vertical es uno de los principios claves de la buena administración). Veamos en qué consiste esa variedad de los enlaces.

Enlaces micro, en y entre posiciones individuales

Hay dos tipos de enlaces micro: los enlaces internos de la tarea y los enlaces entre posiciones individuales.

Los enlaces internos de la tarea tienen la finalidad de dotar de autonomía al trabajador en el puesto de trabajo. El grado de autonomía del trabajador depende de dos factores: su influencia y su independencia en la realización de las tareas. La influencia tiene que ver con la variedad de tareas que realiza y la independencia con la libertad para decidir sobre el modo de realizarlas. En la tradición del *management*, el incremento de la influencia se logró mediante el enriquecimiento de tareas (origen de la polivalencia) y la independencia se desarrolló mediante el empoderamiento (*empowerment*), que intentaron reintegrar lo que el taylorismo había separado al simplificar las tareas complejas y asignar las “migajas” a trabajadores individuales sin calificación, debidamente supervisados para garantizar el respeto de los tiempos y los movimientos. En el campo de la calidad, la seguridad y el medioambiente, el enriquecimiento se logra, por ejemplo, mediante la reintegración de esos temas como una responsabilidad primaria del operador. El empoderamiento puede lograrse, en cambio, mediante la participación de los operadores en el análisis de problemas de calidad, seguridad o medioambiente, y en el diseño de procesos por parte de las oficinas de ingeniería, además, por supuesto, del derecho efectivo a detener la producción cuando la calidad, la seguridad o el medioambiente están en riesgo.

Los enlaces entre posiciones individuales pueden consistir en grupos de trabajo permanentes (para resolver problemas de coordinación habituales entre puestos) o en grupos de trabajo transitorios (para resolver problemas puntuales y específicos que se plantean circunstancialmente). He aquí algunos ejemplos que hemos tomado del campo de la gestión de la seguridad y el medioambiente:

- o Grupos de trabajo permanentes. Pueden ejemplificarse con las reuniones al comienzo de cada jornada de trabajo (para, por ejemplo, anticipar los riesgos que pueden presentarse en

las tareas programadas para el día y definir procedimientos de trabajo seguro) o las reuniones semanales del supervisor con el grupo de operarios a su cargo para discutir sobre los problemas de seguridad o ambientales del sector y actuar en consecuencia. Asimismo, las reuniones periódicas (o extraordinarias, pero en tal caso se inscriben en la próxima categoría) del Comité Paritario de Higiene, Seguridad y Medioambiente (que cumple también, como veremos más adelante, el rol de una "posición de enlace" empresa-sindicato).

- o Grupos de trabajo transitorios. Típicamente se ubican aquí los grupos de análisis de accidentes o incidentes laborales o ambientales, que se constituyen en función del problema específico que los convocó. Pero también las tutorías de los empleados nuevos por parte de antiguos con experiencia (para la transmisión del conocimiento tácito mediante demostraciones en el desempeño de la tarea). Asimismo, las visitas de puestos de trabajo para sensibilizar y comprometer directamente a los gerentes (mediante una escucha responsable de los operadores) con las problemáticas de la calidad, la seguridad o el medioambiente en el terreno. Y, por supuesto, las notificaciones de riesgos, que procuran canalizar la participación de los operadores en la mejora de la gestión, y que cuando son utilizadas constructivamente por los operadores constituyen la evidencia más importante de la instauración de una cultura preventiva e integrada de gestión de la calidad, la seguridad y el medioambiente. Los ejemplos pueden multiplicarse porque los grupos transitorios pueden ser tantos y tan variados como lo sea la creatividad aceptada y promovida por la organización.

Enlaces intersectoriales a nivel de estructura

Nótese, en primer lugar, que los grupos permanentes y los grupos transitorios también pueden constituirse entre áreas administrativas.

Pero hay tres tipos específicos de enlace cuyo rol es vincular funciones en el nivel de la estructura en su conjunto: las posiciones de enlace, los gerentes integradores y la estructura matriz.

- Posiciones de enlace para coordinar el trabajo de dos unidades: es el caso del representante del área de calidad, seguridad o medioambiente de la filial “X” en la sede corporativa (para que las normas corporativas se dicten tomando en cuenta la especificidad de los problemas de seguridad que se plantean en la filial). También es el caso del vocero del área de seguridad presente en la Oficina de Ingeniería de Procesos (para que los ingenieros de procesos incorporen criterios de seguridad en su diseño).
- Gerentes integradores, que no tienen autoridad sobre las unidades que vinculan sino sobre algo que es importante para ellas: es el caso de los administradores del sistema de información que genera los indicadores claves de desempeño (KPI) de diferentes sectores. Lo mismo vale para los responsables del sistema de información mediante el cual se procesan las notificaciones de riesgos realizadas por el personal, para que alguien luego los analice y los transforme en acciones concretas a realizar en diferentes sectores.
- Estructura matriz, que a diferencia de la fogata divisional combina –no separa– en forma equilibrada –no jerarquizada– los principios de separación de unidades. Como ya lo adelantamos, entender previamente la “fogata” divisional (la jerarquía de principios de separación de unidades característica de las estructuras divisionales) es clave para entender las estructuras de tipo matricial. El punto importante a tener en cuenta es el siguiente: en vez de separar y jerarquizar los principios de agrupación, en las estructuras de tipo adhocrático se los combina colocándolos en un pie de igualdad. La forma más común de estructura matricial es aquella que combina equilibradamente una estructura burocrática clásica, vertical, por funciones (gerencias de finanzas, producción, ingeniería, márketing, recursos humanos, etcétera) con una segunda estructura transversal por programas/proyectos (Direcciones de Programa y Jefaturas de Proyecto, como en el Programa Apolo de la NASA, y sus Proyectos Apolo 1, Apolo 2, Apolo 3, etcétera). El punto clave a tener en cuenta es que en ambas estructuras se desenvuelven las mismas personas. En segundo

lugar, que un miembro de la organización que ocupa una posición subordinada en un área funcional de la estructura burocrática (cuando pensamos en jerarquías, siempre pensamos en ese tipo de estructuras tradicionales) puede, por ejemplo, liderar un proyecto cuyo presupuesto sea varias veces superior al que maneja su jefe directo en el área funcional en la que tiene su oficina. Más aún: en el éxito de ese proyecto puede estar en juego la imagen de la organización en su conjunto. Cuando un gerente de operaciones toma bajo su responsabilidad primaria la seguridad, también estamos en presencia de una lógica matricial. El objetivo de la gestión integrada de la producción, la seguridad y el medioambiente es combinar en forma equilibrada tales imperativos colocándolos bajo la responsabilidad de la misma persona.

Enlaces interorganizacionales: el énfasis en la cooperación

Los procesos de reducción de tamaño y de externalización de actividades que han tenido lugar durante las últimas décadas han ido progresivamente desmontando las viejas estructuras divisionales integradas verticalmente y han dado origen a una nueva forma de organización que ciertos autores han denominado transaccionales, o “nudos de contratos” (Walter, 2002). Los acuerdos de cooperación son el parámetro de diseño empleado en estos casos. Se formalizan, dependiendo de los marcos legales en cada país, bajo la forma de consorcios, *joint ventures*, etcétera, y una forma particular de contratos, los contratos relacionales (Campbell, 2004) o “contratos para la innovación” (Gilson, Sabel y Scott, 2009), de mediano o largo plazo, basados en la confianza, que permiten a los subcontratistas innovar en materia de procesos, productos y formas de organización, coordinándose con ellos mediante enlaces interorganizacionales como los equipos interorganizacionales (permanentes y/o transitorios), las posiciones de enlace y/o los gerentes integradores.

En el ámbito de la gestión de la seguridad, estableció este tipo de vínculos contractuales de mediano o largo plazo una empresa petrolera multinacional instalada en la Patagonia argentina que

recurre masivamente a la subcontratación de empresas locales para las obras de construcción. Dicha empresa exige a los subcontratistas la creación de una estructura propia de higiene y seguridad y colabora con ellos en la formación del personal que necesitan para que puedan garantizar la seguridad en las obras con autonomía (Walter, 2017).

Los enlaces interorganizacionales no se limitan, sin embargo, a la subcontratación. También tienen un rol importante cuando propician la colaboración entre sindicatos y empresas mediante grupos permanentes como las Comisiones Paritarias de Higiene y Seguridad. Asimismo, pueden tener un rol fundamental en el desarrollo de relaciones de confianza con la comunidad cuando las actividades que realizan las empresas implican riesgos para las poblaciones localizadas en la vecindad de sus instalaciones (como sucede, por ejemplo, en el Polo Petroquímico de Bahía Blanca).

Redes

Dado que se trata de un nivel de análisis que agregamos al modelo analítico de Mintzberg, esbozaremos a continuación una clasificación básica de las redes técnico-económicas referida a las cadenas de valor, incluyendo la dimensión institucional (colaboraciones público-privado, por ejemplo) y la dimensión territorial (por ejemplo, sistemas locales, nacionales o regionales de innovación).

Las organizaciones burocráticas divisionales y las adhocráticas establecen convenios o contratos con otras organizaciones que les proveen servicios o con las cuales se asocian para realizar determinadas actividades. En el primer caso –redes cautivas–, se trata de vínculos de subordinación consistentes en hacer competir a las organizaciones contratadas con otras organizaciones que ofrecen el mismo servicio. La relación no se basa en estos casos en la confianza, que se construye con constancia y en el largo plazo, sino, sobre todo, en el precio acordado en el momento de la transacción. El ejemplo típico es el de las redes de subcontratación de las empresas automotrices clásicas. En el segundo caso –redes modulares–, se trata de vínculos de colaboración basados en la

complejidad, la especificidad y la difícil replicabilidad de lo que provee el contratado, que en muchos casos es un asociado, de modo tal que el contratista tiene interés en desarrollar con él un vínculo de mediano o largo plazo basado en la confianza. El ejemplo típico es el de las relaciones que una empresa automotriz como Toyota ha mantenido con sus proveedores de partes (Womack, Jones y Roos, 1992).

Las alianzas estratégicas, las *joint ventures* y las organizaciones en red modular son la forma de organización de la producción o los servicios que “aparece” cuando la forma adhocrática se generaliza y las viejas formas burocráticas se desestructuran vía procesos de reducción de tamaño (*downsizing*), eliminación de niveles jerárquicos y tercerización, tras lo cual lo que antes se hacía en su mayor parte en el interior de una firma individual, ahora se realiza en módulos separados a cargo de organizaciones independientes que se asocian para realizar actividades conjuntas.

Esto es así porque en las organizaciones adhocráticas los miembros están preparados para el trabajo en proyectos, en plural, que según Castells (1997) son la nueva unidad del análisis organizacional.

Mientras la organización burocrática se caracterizaba por la desconfianza respecto a otras organizaciones y la tendencia a hacer todo dentro de ella (organización cerrada) en vez de subcontratarlo, el buen o mal funcionamiento de la organización transaccional se basa en la construcción de una confianza “basada en procesos” (Humphrey y Schmitz, 1998) entre las contrapartes.⁴

⁴ Confianza basada en que lo acordado se cumplirá, que se adquiere cuando eso sucede reiteradamente a lo largo del tiempo, incluidas las circunstancias difíciles. La palabra “proceso” alude a la provisión del servicio según lo prometido, por oposición a la confianza en que eso sucederá basada en rasgos particulares, como la pertenencia a la misma familia o comunidad étnica, es decir, en factores ajenos a la propia transacción.

CASOS ILUSTRATIVOS

Para burocracia:

- La Agencia Contable de París
- El monopolio industrial

Para adhocracia:

- Ver en el film *Apolo 13* (1995): dos equipos –tripulación en vuelo y comando en tierra– que toman decisiones bajo presión interactuando entre sí para resolver problemas complejos en un entorno dinámico, signado por la fuerte incertidumbre, mediante un abundante recurso a todo tipo de enlaces.