

Control organizacional: de la vieja burocracia a la desafiante cultura cooperativa

Marco Antonio Fernández C.*

Una de las preocupaciones centrales en el estudio de las organizaciones se refiere a las formas de control que se pueden ejercer sobre los miembros que participan en ella, buscando asegurar el seguimiento del rumbo definido anteladamente y además —en estos tiempos de alta competitividad— tratando de responder adecuadamente a las crecientes exigencias de los consumidores. Ya los teóricos clásicos dedicaron una buena parte de su atención al problema del control y de allí emergieron las primeras recomendaciones destinadas a encarar esta problemática.

Así, por ejemplo, Fayol (1949) identificaba al control como una de las funciones básicas de la gerencia, además de las de planear, organizar, aconsejar y dirigir. Ni qué decir del aporte de Taylor (1911) y su teoría de la administración científica del trabajo, la cual intenta aplicar un método científico al creciente y complejo ámbito del control en las pujantes empresas que surgían antes de la mitad del siglo XX.

A su modo, la interpretación marxista establecía que —dentro un escenario de relaciones de producción antagónicas—, el principal problema para el capitalista consistía en lograr utilizar con todo su potencial la fuerza de trabajo que había comprado del trabajador. Para ello era esencial que el capitalista controle el proceso del trabajo y las actividades de los trabajadores. Por lo tanto, según un análisis de Braverman (1974), la aparición de la actividad gerencial en este contexto responde a la necesidad de generar un sistema de control para maximizar el beneficio obtenido de los trabajadores.

* El autor ha culminado sus cursos doctorales en Administración de Empresas en Tulane University y actualmente se encuentra escribiendo su disertación. Tiene un Master in Management de Tulane University (New Orleans, USA) y una Maestría en Economía Empresarial del INCAE (Costa Rica). Es catedrático a tiempo completo de la Universidad Católica Boliviana y enseña en el Departamento de Administración de Empresas y en Maestrías para el Desarrollo.

También se han estudiado los sistemas de control, a partir de variables tales como el tamaño de la organización, las condiciones prevalecientes en el entorno, el tipo de operaciones y las propias pugnas entre empleadores y trabajadores. Así se puede citar el control simple, llevado adelante por el propio dueño de la pequeña empresa del siglo XIX; el control técnico, dirigido a controlar las operaciones de producción de los trabajadores (*blue-collar*) dentro la organización y el control burocrático, originado en intentos para ejercer mayor control sobre los empleados no operativos u oficinistas (*white-collar*). Por su relativo mayor éxito, este último tipo de control se ha consolidado como un principio organizacional en muchas grandes empresas y es, aún hoy en día, un paradigma dentro de lo que se denomina el control organizacional.

Las teorías modernas de control se inician asumiendo que los diferentes individuos tienen diferentes razones para participar en las organizaciones. Por tanto, éstas enfrentan permanentemente el problema de que los divergentes intereses no interfieran con las metas y estrategias de las organizaciones. Para ello, dichas teorías modernas de control se concentran en generar mecanismos que permitan controlar el comportamiento de los miembros de la organización, con el objeto de asegurar que los intereses personales no sobrepasen a los intereses organizacionales.

Al respecto, Hatch (1997) afirma que existen tres corrientes modernas de control en las organizaciones: a) las que tratan con la evaluación del desempeño y la retroalimentación; b) la recientemente desarrollada y conocida como “teoría de la agencia”, orientada a controlar el comportamiento de los gerentes a través de contratos diseñados para alentarlos a servir los intereses de los propietarios de las organizaciones (accionistas) antes que los suyos y c) tres principales fuentes de control organizacional, conocidas como: mercados, burocracias y clanes (*markets, bureaucracies, and clans*).

El presente artículo se concentra en el análisis de la última de las tres corrientes mencionadas, con algunas referencias específicas de reconocidos libros que analizan con particular interés algunas implicaciones de las diferentes formas de control. Ouchi (1980) afirma que el problema del control en las organizaciones consiste en lograr la cooperación de los individuos que tienen una amplia gama de intereses personales, muchas veces divergentes a los de la organización. A su juicio, existen tres grandes fuentes que ayudan a las organizaciones a resolver este problema: los mercados, las burocracias y los clanes.

El control vía mercados

El control de los mercados se produce a través de la competencia. Cuando las organizaciones participan en mercados abiertos, los precios y los resultados pueden ser utilizados como variables de evaluación y control del desempeño. En escenarios de competencia, los precios y los resultados son utilizados como indicadores de desempeño económico y al compararlos entre varias organizaciones —asumiendo siempre la existencia de mercados abiertos— se puede concluir cuál tiene mayor eficiencia.

Ya sea para organizaciones que compiten estableciendo los precios más bajos —consistentes con su estructura de costos— o aquellas cuyos precios incorpo-

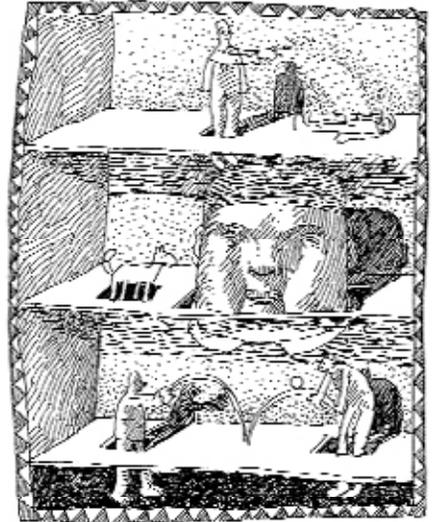
ran un “premio” correspondiente al mayor valor ofrecido, la respuesta del mercado afectará sus niveles de rentabilidad. De esta forma, el mercado controla la organización porque una pobre rentabilidad o la no existencia de ésta, si es que la organización no mejora, la condena a su desaparición.

Es interesante apreciar cómo el control de mercado puede darse también hacia el interior de la organización, mediante la creación de los centros de utilidad, especialmente en organizaciones con grandes divisiones. Esta forma de control de mercados estimula la creación de un mercado dentro la organización, permitiendo a sus diversas unidades realizar intercambio económico. Ello ocurre cuando una división vende sus productos a otra, lo cual se hace posible a partir de la existencia de los precios de transferencia, que a su vez permiten al sistema de contabilidad registrar los resultados que obtienen las diversas divisiones, de la misma manera que se procede con el conjunto de la organización. En algunos casos una intensa competencia es incorporada dentro la organización al permitir comprar insumos de proveedores externos, si es que las fuentes internas no tienen un precio competitivo, o vender a compradores externos, cuando estos ofrecen mejores precios que los compradores internos. De esta manera, las organizaciones utilizan los mercados para controlar sus divisiones y las divisiones compiten por alcanzar la más alta rentabilidad.

Es importante anotar que una estrategia de control de mercado sólo es efectiva cuando la organización o la división produce bienes o servicios que pueden ser definidos por un precio y cuando la competencia por estos productos hace útil y significativo el mecanismo de los precios. Cuando no existe competencia, el mecanismo de los precios no es útil para señalar la eficiencia interna, pues no hay comparación posible con otras organizaciones o divisiones y otro mecanismo de control debe ser definido.

El control vía burocracias

Ouchi señala al respecto que cuando los mercados fallan las organizaciones tienden a las burocracias. Este autor menciona que las burocracias se apoyan en una combinación de reglas, procedimientos, requerimientos y vigilancia para alcanzar el control. El centro de los sistemas burocráticos descansa en la estandarización del comportamiento. Así, en lugar de recompensar los esfuerzos por responder las fuerzas del mercado, la burocracia recompensa el cumplimiento de los individuos con relación a las reglas y regulaciones establecidas en la organización. Por otra parte, el control burocrático depende de la existencia de una jerarquía de autoridad legítima para administrar los mecanismos burocráticos. En el sistema burocrático, el mecanismo básico de control implica una supervisión y dirección muy estrecha de los subordinados por parte de sus superiores. En este sistema las reglas son muy importantes y describen los procesos a ser seguidos y los estándares de calidad a ser alcanzados.



A estas alturas es muy importante señalar que la diferencia entre las reglas y el mecanismo de precios del sistema de control de mercados radica en que el precio implica comparar el valor producido por varios compradores o vendedores, mientras que una regla es una medida establecida de manera casi arbitraria. Es interesante observar que el mecanismo de precios no requiere ningún tipo de intervención mientras que con las reglas un gerente debe establecer estándares, observar y evaluar con el objeto de determinar si el desempeño es o no favorable.



Por lo tanto, en este caso se activa una función de gerencia con sus consiguientes costos, que lleva a concluir que el control vía mercado es más eficiente que el control burocrático.

Una aguda caracterización sobre las implicaciones morales en una organización burocrática es proporcionada por Jackall (1988) en su libro titulado *Moral Mazes*. En el libro se describe, detenidamente, las principales características de algunas grandes organizaciones que como producto del surgimiento de un sistema moderno de producción y distribución y la afluencia de una sociedad del consumo han generado un nuevo tipo de unidad empresarial denominada corporaciones. Estas características tienen que ver con las jerarquías administrativas, los procedimientos estandarizados de trabajo, la existencia de un sinnúmero de normas y políticas procedimentales, la regulación sobre uso de tiempos y el rígido control centralizado —todas ellas son parte esencial de la organización burocrática.

La “radiografía” que Jackall hace de las corporaciones muestra a los gerentes como la quinta esencia del grupo burocrático y detalla el tipo de autoridad que ejercen. Esta se basa en un principio de lealtad personal (no importa la lealtad a la organización), la cual es crucial para definir tanto las situaciones inmediatas como las posibilidades de desarrollo profesional en el largo plazo. En ese mundo, un subordinado debe lealtad principalmente a su jefe inmediato y todos ellos al jefe máximo: el presidente de la corporación. La palabra del jefe es la ley, aun sus deseos y aspiraciones son tomadas como mandatos por sus subordinados. Estos últimos deben reforzar y evidenciar, cada vez que puedan, su complaciente sumisión y su decidido compromiso con sus obligaciones de lealtad. En compensación, los subordinados pueden esperar ser ascendidos cuando y si el jefe es, a su vez, ascendido.

La lucha política es una constante y recurrente característica en este tipo de organización. Por supuesto, los conflictos que surgen como producto de esas luchas son minimizados por una elaborada retórica organizacional de armonía y trabajo de equipo. Como consecuencia de todo ello, los subordinados elaboran “mapas mentales” que los guían a través de esa compleja maraña de jerarquías grupales y, además, están concientes que las posibilidades personales para tener un ascenso son en gran medida arbitrarias y dependen más que nada de las relaciones sociales con individuos o grupos claves dentro de la organización. Jackall critica, de esta manera, principalmente las consecuencias —traducidas inclusive en laberintos y dilemas morales— del tipo de control que se ejerce en las organizaciones burocráticas.

El control vía clanes

Cuando las organizaciones enfrentan entornos complejos y altamente dinámicos, en los cuales la incertidumbre y la ambigüedad son constantes desafíos, las formas de control de las organizaciones burocráticas se transforman en amenazas a su propia supervivencia. En estas circunstancias, la organización tiene que apoyarse fundamentalmente en su sistema social para ejercer nuevas formas de control. A ello Ouchi ha denominado el control que ejercen los clanes.

Los valores culturales, las normas y las expectativas proporcionan los mecanismos de control fundamentales que utilizan el control vía clanes. Estos sistemas requieren la socialización de los nuevos miembros debido a que los mecanismos de control del clan (el grupo de personas altamente cohesionados en torno a la organización) son tan poco “tangibles” que muchos de estos nuevos miembros no siempre se percatan de ellos. Una vez que se produce este proceso de socialización, los miembros de la organización internalizan los mecanismos de control, asumiendo un alto compromiso con los objetivos y las prácticas de la organización.

Por lo tanto, en este sistema de control por clanes, la comprensión e identificación con los valores y principios de la organización es clave para generar un efecto implícito de control. En este sentido, los valores y normas de la organización definen los límites de lo que es un comportamiento apropiado y justifican las sanciones de los comportamientos que no son consistentes con el sistema.

Las organizaciones que ejercen control de esta manera desarrollan usualmente una estrategia de seleccionar y promover aquellos miembros cuyos valores reflejan los valores establecidos en el sistema. Una vez que esto se lleva a cabo, la supervisión será prácticamente innecesaria debido a que los valores personales conducirán a los miembros de la organización a hacer lo que ésta desea y espera, sin los costos que implican los mecanismos de control burocráticos.

Es importante mencionar que los potenciales daños que esta estrategia de control puede causar, se concentran fundamentalmente en lo que se conoce como el riesgo del pensamiento grupal (temer la discusión de nuevas ideas o caminos) y en restricciones para la innovación. Se afirma que estos peligros tienen mayor probabilidad que ocurran en la medida en que se promueva sólo a los miembros que vean las cosas casi en la misma forma que la alta gerencia.

Ouchi también menciona que todas las organizaciones tienen una combinación de las tres estrategias de control, pero que cada organización prioriza una de ellas por sobre las otras. Por tanto, dependiendo del tipo de control que una organización elija deberá preocuparse en desarrollar o sólidos sistemas sociales o precisos sistemas de información. Basado en esas ideas fue Ouchi quien introdujo la idea de utilizar las culturas organizacionales como un sistema de control, considerando que estas culturas comprenden un conjunto de valores, expectativas y creencias existentes al interior de una organización, con un alto grado de influencia en el comportamiento de sus miembros.



El objetivo central al trabajar construyendo fuertes culturas organizacionales sería el de buscar inspirar y direccionar el esfuerzo requerido de los miembros de la organización, actuando inclusive sobre pensamientos y sentimientos, que son finalmente los que guían el comportamiento de las personas. Al respecto es importante mencionar que existe un debate interesante sobre las implicaciones morales que este tipo de influencia puede conllevar (Fernández, 2000).

Pero la evolución, hacia nuevas formas de control, no se detiene y una de las visiones de vanguardia en este tema nos brindan Rothschild and Whitt (1986) en su libro *The Cooperative Workplace*. Ellos introducen una refrescante visión sobre una organización contemporánea sin jefes ni subordinados y en la cual la característica esencial es la prioridad dada a los métodos democráticos de control. Esto es, que el control es realizado en forma directa y democrática por los propios miembros de la organización, buscando una participación plena y en la cual deliberadamente se rotan los roles entre sus miembros. Llevados por esta corriente “democratizadora”, con claras repercusiones en los niveles de productividad y en el grado de compromiso e involucramiento que demuestran quienes la practican, algunas empresas están tratando de introducir “programas democráticos” tales como: Calidad de la Vida en el Trabajo, Planes de Participación Accionaria y otros.

Algunas características principales de este tipo de organizaciones democráticas que citan estos autores y que ayudan a imaginarla son:

- a) *Autoridad*: Esta reside en la organización colectiva como un todo y cuando se requiere se la delega en forma temporal. La organización no tiene una jerarquía y el proceso de consenso es la forma de participar en la formulación colectiva de los planes y en la toma de decisiones.
- b) *Reglas*: En lo posible la menor cantidad de ellas y sobre todo existe primacía de las iniciativas personales.
- c) *Control Social*: A partir de una selección de personal homogéneo y basado en argumentaciones de carácter personal y moral.
- d) *Reclutamiento y ascensos*: Basado en valores socio-políticos, atributos personales y una valoración informal de conocimientos y destrezas.
- e) *Estructura de incentivos*: Los incentivos normativos y solidarios están en primer lugar, los incentivos materiales son secundarios.
- f) *Estratificación social*: Igualitaria, la compensación desigual, si existe, está estrictamente supervisada por la colectividad.
- g) *Relaciones sociales*: El relacionamiento tiende a ser integral, afectivo y de valor intrínseco.
- h) *Diferenciación*: Mínima división del trabajo, la administración es combinada con el desarrollo de tareas manuales, incluso la división entre el trabajo intelectual y manual es reducido. Desmistificación de la especialidad.

Todas estas características mencionadas permiten concluir que, mientras la organización burocrática está articulada en torno al racionalismo formal, la

organización democrática-colectiva se vuelca a la lógica de una racionalidad substantiva. Un aspecto que merece la atención en el desarrollo de estas organizaciones, en la cual el consenso es un requisito esencial para la toma de decisiones colectiva, es el elevado grado de homogeneidad que debe existir entre sus miembros; es decir, los participantes deben tener valores, visiones e incluso experiencias similares.

Las personas que forman estas organizaciones, en cooperación con otras, desean construir comunidades, familias y lugares de trabajo que ofrezcan autonomía y en los cuales ellos ofrecen pro-actividad, iniciativa y auto-control.

Sin duda, este tipo de organizaciones tienen objetivos de cambio no sólo a nivel personal sino también a nivel social y son consideradas como instituciones alternativas que representan rechazo a las tradicionales organizaciones y un intento de sus miembros por vivir otro tipo de valores.

Varias reflexiones pueden obtenerse de este artículo, pero, sin duda, el mensaje de fondo tiene que ver con que la gerencia de dirección y control apoyada en la jerarquía burocrática día a día está siendo reemplazada por una organización visionaria, flexible, innovadora y sensible. Este cambio de paradigma en la filosofía gerencial es clave para que las organizaciones sean capaces de responder más rápidamente a los cambios exigidos por la dinámica competitiva y permitan que quienes trabajan en ellas sientan que sus metas personales dependen mucho de alcanzar las metas organizacionales.



Bibliografía

Braverman, H. (1974). *Labour and monopoly capital*. New York: Monthly Review Press.

Fayol, H. (1949). *General and industrial management*. London: Pitman (first published in 1919)

Fernández, M.A. (2000). *La cultura organizacional: ¿alienación de la persona como forma de control?* *Alta Gerencia*. Octubre-Diciembre. MpD. Universidad Católica Boliviana

Hatch, M. (1997). *Organization Theory*. Oxford University Press. Great Britain

Jackall, R. (1988). *Moral Mazes*. Oxford University Press. New York

Ouchi, W. (1980). *Markets, bureaucracies, and clans*. *Administrative Science Quarterly*, 25:129-41

Rothschild, J. and Whitt J. (1986). *The Cooperative Work Place*. Metropolitan Books. New York

Taylor, F. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper.