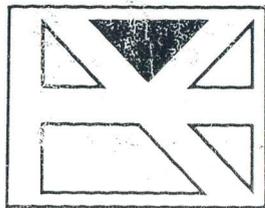


NS APUNTES LIBRES



Las tareas con las que se enfrentan las sociedades desarrolladas exigen no sólo instrumentos y técnicas cada vez más refinadas sino también agrupaciones humanas de naturaleza muy distinta a las que en el pasado se ocupaban de los asuntos públicos, promovían los intereses privados o se consagraban a fines espirituales y culturales. Las funciones de estos grupos son ahora mucho más definidas y vastas: el número de personas que los integran es también considerablemente más elevado; por último, el carácter cualificado y concreto de las misiones asignadas a cada uno de sus miembros plantea delicados problemas de coordinación y ajuste. No es de extrañar, así pues, que en la actualidad se preste una enorme atención al estudio de las formas más eficaces y rentables de conjugar los diferentes esfuerzos que la creciente división del trabajo hace progresivamente más especializados. RENATE MAYNTZ, que ha profesado en las más prestigiosas universidades alemanas, proporciona en esta SOCIOLOGIA DE LA ORGANIZACION un excelente texto introductorio sobre la materia. En sus páginas el lector podrá encontrar las ideas y referencias necesarias para el estudio de las organizaciones: tipología (voluntarias u obligatorias, autoritarias o democráticas, económicas, políticas o culturales), fines y funciones, objetivos (legales o ilegales, armonizables o conflictivos, definidos o laxos), estructura (líneas jerárquicas y de comunicación, tendencia a la burocratización), participación (formas de reclutamiento y de ascenso, adecuación a los papeles, cohesión de grupo, etc.) En esta misma colección se ha publicado también otra importante obra de Renate Mayntz (escrita en colaboración con Kurtz Holm y Peter Hübner) dedicada a servir de «Introducción a los métodos de la sociología empírica» (AU 131).



Alianza Editorial

658.04
MAY ej.4

Alianza Universidad

Mayntz

gía de la organización



658.04

Alianza Universidad

658.04
MAY EJ. 4
Renate
Mayntz:



Sociología
de la
Organización

Versión española de
José Díaz García

BIBLIOTECA
NORBERTO RODRIGUEZ BUSTAMANTE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Alianza
Editorial

Título original:

Soziologie der Organisation

Primera edición en «Alianza Universidad»: 1972
Segunda edición en «Alianza Universidad»: 1977
Tercera edición en «Alianza Universidad»: 1980

© Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg, 1963
(rowohlts deutsche enzyklopädie, dirigida por Ernesto Grassi)
© Ed. cast.: Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1967, 1972, 1977, 1980
Calle Milán, 38; ☎ 200 00 45
ISBN: 84-206-2026-2
Depósito legal: M. 960-1980
Impreso en Closas-Orcoyen, S. L. Martínez Paje, 5. Madrid-29
Printed in Spain

INDICE

Capítulo 1: La sociedad organizada	11
1. La significación de las organizaciones	11
2. El desarrollo de las organizaciones	13
a) Las empresas	14
b) La Iglesia	14
c) La escuela, el hospital, la prisión	16
d) El ejército	17
e) La Administración	20
f) Las asociaciones	22
3. Efecto y presupuestos del desarrollo de las organizaciones	25
4. Cuestiones sociológicas relacionadas con el tema de la organización ...	32
Capítulo 2: La evolución del interés sociológico en la organización	35
1. Precursores y pioneros	35
2. Estudio científico-social de organizaciones particulares en Alemania	37
3. La sociología de la organización en otros países	41
4. Causas del desarrollo diferente alcanzado en los Estados Unidos y Alemania	44

Capítulo 3: Fundamentos teóricos del análisis de la organización	47
1. Delimitación de la materia	47
2. La organización como sistema social	52
a) Orientación hacia un objetivo	56
b) Acción recíproca con el medio ambiente	59
c) La autopreservación	60
d) La integración	61
3. Los problemas del análisis de la organización	62
4. Los objetivos gnoseológicos del análisis de la organización	64
5. La organización como individuo histórico	68
6. Tipología de las organizaciones	71
Capítulo 4: Las organizaciones y sus objetivos	75
1. Objetivo, fin y función	75
2. Tres tipos de objetivos de la organización	76
3. Objetivos legales e ilegales de la organización	79
4. Nacimiento y preservación de los objetivos de la organización	83
5. El objetivo y la constelación de los valores de la organización	85
6. Problemas de las organizaciones con objetivos vagos o claramente definidos	86
7. La definición del objetivo y el elemento personal en la organización	90
8. El problema de la sucesión de objetivos	92
9. El problema del conflicto de objetivos	96
10. Objetivo y estructura	100
Capítulo 5: La estructura de la organización	105
1. La estructura funcional de la organización	106
2. Formalización y burocratización	111
3. La estructura de las comunicaciones	116
4. La estructura de la autoridad	125
5. La «curva de control»: comprensión empírica de la estructura de la autoridad	129
6. La estructura de la autoridad y los tipos de dominación de Max Weber	134
7. Tendencias del cambio estructural	138
Capítulo 6: Los miembros de la organización	143
1. El reclutamiento de los miembros	144
2. Problemas especiales del reclutamiento	147

3. Las tendencias autoselectivas entre los miembros y la «imagen» de la organización	153
4. El reclutamiento y el ascenso en la organización	157
5. La adecuación del comportamiento de los miembros a sus correspondientes papeles	160
6. La cohesión del grupo y el comportamiento de los miembros	165
7. El estilo de la dirección y el comportamiento de los miembros	168
Capítulo 7: La idoneidad de la organización	173
1. Problema de la eficacia del rendimiento	173
2. Estructuración adecuada y decisión racional	176
3. Las consecuencias imprevistas	181
Bibliografía	187

Capítulo I

LA SOCIEDAD ORGANIZADA

1. *La significación de las organizaciones*

Nuestra sociedad contemporánea suele denominarse sociedad industrial, sociedad democrática de masas, sociedad capitalista avanzada o sociedad de previsión. Igualmente podría llamarse sociedad organizada, ya que se caracteriza por su organización multifacética y por el número elevado de formaciones sociales complejas, conscientes de sus fines y racionalmente constituidas. Tales formaciones son las instituciones burocratizadas que han surgido en los campos más importantes de la vida, como, por ejemplo, las empresas, los hospitales, las prisiones, las escuelas, las universidades, los departamentos de la Administración, las grandes unidades militares y las iglesias. También pertenecen a estas formaciones las asociaciones, ya sean partidos, sindicatos, asociaciones profesionales, económicas, de víctimas de la guerra o de exiliados. Todas estas formaciones sociales orientadas hacia fines concretos serán calificadas aquí de organizaciones. Este significado de la palabra organización no está todavía muy extendido en la mayoría de los países, pero en los de habla inglesa ha adquirido ya carta de naturaleza como término sociológico técnico. Aquí se adoptará este término porque designa rasgos comunes importantes de esas formaciones sociales. Bajo la designación de organización serán analizadas sociológicamente unidades

estructurales de la más alta significación para la sociedad moderna, entresacadas de entre todas las formas de los fenómenos sociales.

Para la sociedad industrial fuertemente diferenciada y orientada hacia el rendimiento, las organizaciones son un medio de ordenación necesario. Con esto no sólo se quiere dar a entender el poder ordenador que posee la Administración estatal en amplias esferas de la vida, sino, en general, el hecho de que la cooperación continuada de numerosos seres humanos para un fin específico necesita de la organización. En la organización racionalmente configurada, la ejecución continuada de los cometidos queda garantizada incluso cambiando los miembros, ya que los tenedores de posiciones o cargos singulares son intercambiables hasta un cierto grado.

Sin embargo, la organización no es solamente una forma de ordenación, sino también un elemento importante de dinámica social. Son bien conocidos los efectos de la producción industrial en masa que la empresa moderna hace posible. Tales efectos se muestran, entre otras cosas, en las decisivas transformaciones habidas en la estratificación social desde la época preindustrial, en el surgimiento de una amplia clase media y en el crecimiento constante de los empleados. Por otra parte, la utilización comercial de los descubrimientos técnicos ha impulsado precisamente ese desarrollo de la técnica que hoy tiene repéculiones mundiales. También hay que pensar en las consecuencias que la instrucción pública y la educación moderna tienen para la movilidad y las transformaciones sociales. A los efectos dinámicos de las organizaciones pertenece igualmente el papel que desempeñan los partidos en el proceso político no sólo en el funcionamiento cotidiano de la democracia, sino especialmente también cuando la actividad de los partidos conduce a un cambio de la estructura política. Finalmente, hay que pensar en los efectos de las asociaciones de intereses y en aquellos conflictos sociales desencadenados entre organizaciones poderosas, como, por ejemplo, el conflicto entre patronos y obreros.

La vida del individuo en la sociedad organizada está marcada con el sello de la peculiaridad ambiental, que se manifiesta principalmente en las organizaciones: en la escuela, en la empresa, en la iglesia, en la milicia, en el hospital y, en casos dados, en la prisión. Algo más de la mitad de los adultos en la República Federal Alemana son además miembros de asociaciones y uniones voluntarias, y no es raro que pertenezcan a varias de ellas al mismo tiempo *¹.

* Las citas bibliográficas se han limitado al mínimo; al citar cada obra se indicará si existe más literatura importante sobre el tema.

Las obras incluidas en la bibliografía que figura al final del libro serán de-

1. La sociedad organizada

Incluso las pocas personas que no pertenecen a ninguna organización —que suelen encontrarse entre las amas de casa y los rentistas—, se hallan, sin embargo, relacionados con organizaciones como ciudadanos que son, como consumidores y como beneficiarios de prestaciones de seguros. Por todo esto, el ambiente y el encuadramiento social del hombre moderno se diferencian con rasgos característicos de los de sus antepasados, quienes vivían en una sociedad cuyas unidades determinantes eran la familia, la estirpe, la vecindad, el municipio o el linaje.

2. El desarrollo de las organizaciones

Sería sin duda interesante seguir históricamente el proceso de desarrollo de las formaciones que se denominan organizaciones. Lamentablemente, no hay una historia social que abarque todas las organizaciones, ni aquí puede tampoco intentarse llenar esta laguna. El nacimiento, crecimiento y difusión de las organizaciones no constituyen un proceso histórico universal. Ha habido grandes culturas en las cuales solamente se han desarrollado organizaciones de una manera incipiente o en pocas esferas. De otra parte, en la región de las antiguas culturas mediterráneas hubo organizaciones tales como un ejército permanente, asociaciones, Administración, hospitales, etc., que son indudablemente mucho más afines a las formas modernas que todas las que hubo en Europa central en los siglos que siguieron a la caída del imperio romano. Hoy presenciamos de nuevo cómo las sociedades de los países en desarrollo, que apenas poseen un impulso propio para la formación de organizaciones, importan, junto con la técnica moderna, también las formas modernas de organización: Administración, empresas, escuelas, así como también partidos, sindicatos y asociaciones de intereses. La creación de organizaciones y su integración a la estructura de cada sociedad como elementos esenciales de ella no constituyen un fenómeno de carácter necesario y obligado dentro de una cultura dada. Es más bien un proceso que descansa sobre numerosos presupuestos especiales y sólo llega a manifestarse bajo condiciones muy determinadas, como experimentamos en la sociedad industrial moderna. Incluso donde nació originalmente la sociedad industrial, las

signadas en las notas de pie de página solamente con el número que les corresponde en dicha lista. La indicación *ob. cit.* designa siempre una obra citada ya con todo detalle en una nota anterior.

¹ Erich Reigrotzki: *Soziale Verflechtungen in der Bundesrepublik*, Tübingen, 1956, p. 164.

organizaciones no se desarrollaron al mismo ritmo en las distintas esferas de la vida, y a veces hubo incluso retrocesos. Por ello, aun limitándonos a la Europa central y al período de los últimos mil quinientos años, este proceso resulta demasiado complejo para poder describirlo aquí. Sin embargo, para ilustrar mejor las peculiaridades del presente, vamos a recordar a continuación algunos hechos tomados de la historia del desarrollo de las organizaciones en dicho espacio geográfico y en tal momento histórico.

a) Las empresas

La empresa moderna pertenece a las organizaciones más recientes; nació con la industrialización y como consecuencia de las condiciones tecnológicas y sociales que hicieron a ésta posible. La empresa moderna es esencialmente distinta de las pequeñas empresas familiares, artesanales y agrícolas, que predominaban anteriormente y que hoy no han desaparecido en modo alguno, pero que no pueden ser denominadas organizaciones en el sentido aquí empleado. Tampoco podría llamarse una organización el consultorio de un médico o la oficina de un abogado. La diferencia característica no radica en que se utilicen o no máquinas y aparatos altamente desarrollados, sino en la forma social de los grupos de trabajo (la cual está con frecuencia condicionada por la técnica). Los grupos de trabajo que predominaban anteriormente eran pequeños, relativamente poco diferenciados, estaban estructurados de una manera más bien patriarcal que burocrática y se basaban con frecuencia en lazos familiares. Las relaciones y las actividades en tales grupos estaban determinadas no tanto de una manera racional como por vínculos personales y por la tradición; el trabajo era más una forma de vida que desempeño de funciones delimitadas y establecidas con precisión, y sus miembros singulares sólo eran intercambiables a costa de que el grupo se desmoronase o sufriese un cambio violento. En todos estos aspectos se diferencian la empresa industrial, bancaria, comercial, los grandes almacenes, etc., de la actualidad de las formas sociales de trabajo anteriormente existentes².

b) La Iglesia

Si la gran empresa industrial es una innovación característica de la sociedad moderna, la Iglesia cristiana, por el contrario, era

² Por los datos del censo de lugares de trabajo, realizado con motivo del Censo de Población de 1950, puede apreciarse que tal vez una tercera parte de los perceptores de renta en la República Federal trabajan en empresas

1. La sociedad organizada

ya desde el mismo comienzo de la época aquí considerada una institución completamente formada, diferenciada y en varios aspectos burocratizada³. Hay que recordar que la división de la Iglesia católica en diócesis durante el imperio romano se correspondía con las circunscripciones administrativas de éste. Tal ordenación eclesiástica sobrevivió en Europa central a la caída del imperio romano e incluso ganó importancia cuando el desfallecimiento financiero de los soberanos selló la decadencia y el fraccionamiento del imperio franco. Cuando las ciudades perdieron su importancia económica, como consecuencia de las invasiones islámicas, quedaron con frecuencia como puntos clave de la administración eclesiástica, la cual fue tal vez el sistema de ordenación más estable y duradero de la sociedad agraria feudal. Entonces se aunaban en la mano de los obispos la autoridad secular y la espiritual. La Iglesia, por sus extensas propiedades territoriales, no sólo era económicamente autónoma, sino también una potencia política. La Iglesia poseía además un monopolio de la educación, por lo que, en la Alta Edad Media, los negocios del gobierno del poder secular estaban también de una manera preponderante en manos clericales. Es conocida la importancia de la Iglesia como portadora de la cultura, como constructora y mecenas de las artes, así como también sus obras de caridad (hospitales, asilos para pobres).

En su evolución hasta la actualidad, la Iglesia ha ido perdiendo paulatinamente en muchas esferas su posición dominante y se ha especializado cada vez más en su cometido religioso. La Iglesia no miraba con simpatía al comercio en su tiempo; el comercio floreció independientemente de ella y estimuló a la industria. Las ciudades ganaron importancia y consiguieron su independencia luchando contra los señores seculares y espirituales que las dominaban. El poder estatal se fortaleció con la desintegración de la estructura feudal y con el absolutismo, mientras que la Iglesia se escindió con la Reforma. Con la industrialización, la economía se independizó de la posesión de la tierra y se vigorizó. Las escuelas y los hospitales se convirtieron en instituciones públicas y el Estado tomó a su cargo cometidos de asistencia social. Las iglesias cristianas se convirtieron así en organizaciones limitadas funda-

caracterizadas como organización, si se cuentan entre ellas las grandes empresas agrícolas, casi todas las empresas públicas y la mayoría de las demás empresas con diez o más personas.

³ Para lo que sigue, véase Henri Pirenne: *Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im Mittelalter*, Bern o. J., Colección Dalp, vol. 25, y también, el mismo, *Les villes et les institutions urbaines*, París, 4.ª ed. 1939 (en inglés, *Medieval Cities*, Garden City, Nueva York, 1956).

mentalmente a sus cometidos religiosos, en lo cual se diferencian de la Iglesia católica de la Edad Media.

c) *La escuela, el hospital, la prisión*

En la evolución de otros grupos de organizaciones, escuelas, hospitales y prisiones, destaca ante todo su difusión. Pero en el transcurso de su desarrollo se hicieron cada vez más burocráticas. En las escuelas es donde resulta más manifiesto el proceso de crecimiento, lo que es aplicable también a las demás instituciones educativas, desde las escuelas de oficios hasta las universidades y escuelas superiores. Esta difusión se debe tanto a las exigencias educativas del mundo del trabajo moderno como a aquel proceso de democratización en virtud del cual los estratos de la población antes «fuera de la sociedad» fueron admitidos en la misma como ciudadanos. En virtud de este desenvolvimiento, la escuela como institución se separó de la Iglesia (escuelas de conventos, escuelas dominicales protestantes, etc.) y de las cortes de los príncipes. Al propio tiempo, una gran parte de los cometidos de instrucción y educación que se realizaban antes en el seno de la familia y de la empresa familiar se transmitieron a instituciones especializadas.

Una independización similar muestra la historia del hospital, el cual se convirtió en un establecimiento permanente y administrado burocráticamente para el tratamiento de los enfermos⁴. El establecimiento de hospitales incumbió durante largo tiempo principalmente a la Iglesia, aun cuando también hubo príncipes seculares y patricios de ciudades independientes que contribuyeron a ello. La asistencia en los hospitales la prestaron durante mucho tiempo órdenes y hermandades religiosas. Los hospitales —no muy numerosos entonces— no lo eran en modo alguno para todos los enfermos, sino que estaban concebidos especialmente para pobres y desvalidos. Eran, además, más bien asilos, erigidos en señal del amor cristiano al prójimo y como deber religioso, que establecimientos para el tratamiento médico-terapéutico⁵. Hasta el siglo xvii no se incluye el tratamiento de los enfermos bajo un aspecto más médico-científico. Finalmente, el hospital se convirtió en una institución de sanidad pública y hoy es utilizado más bien a causa de las posibilidades que ofrece para el tratamiento médico más que por causa de la pobreza o del desamparo. La atención de los enfermos se ha convertido, mientras tanto, en una profesión secular.

⁴ Johannes Rohde, *Soziologie des Krankenhauses*, Stuttgart, 1962, estudia este desarrollo bajo el aspecto sociológico.

Los precursores de la prisión actual⁶ fueron, hasta el final de la Edad Media ante todo, las mazmorras en las plazas fuertes de los señores espirituales y temporales. Si en las ciudades había también calabozos para deudores y cárceles municipales, en general era menos corriente la privación de libertad, como pena impuesta por los tribunales, a causa de violación de las leyes, que las penas corporales y las que recaían sobre la vida y la propiedad. En las mazmorras de los príncipes temporales fueron encerrados con frecuencia enemigos políticos y personales. En los lugares correspondientes de los señores espirituales se recluían también, para su castigo, herejes y clérigos renegados. Además, en las salas de tormentos se arrancaba a los herejes confesiones por la fuerza, a las cuales seguían las habituales penas corporales y la muerte. Al final del siglo xvi se difundieron las prisiones de trabajo, en las cuales se recluían, como ocurrió en Inglaterra quizá por primera vez, vagabundos, mendigos y desocupados, quienes solamente en cuanto tales eran tenidos por infractores de la ley. Desde entonces se desarrolló la prisión moderna. Hacia el final del siglo xviii las prisiones de trabajo fueron desplazadas en algunos sitios por las prisiones celulares, en las cuales ya no se trabajaba, o bien se combinaron ambos principios, como ocurre actualmente de una manera preponderante. Hoy las penas usuales son la multa y la privación de libertad. La administración de las prisiones se ha burocratizado, aun cuando una institución coercitiva solamente puede hacer uso limitado de tales principios.

d) *El ejército*

En contraposición con las escuelas, los hospitales y las prisiones, que adquirieron importancia a medida que se difundieron e independizaron, el ejército fue una institución importante durante toda la época aquí considerada. Su forma de organización ha sufrido, desde luego, repetidos cambios significativos; los cuales deben describirse con cierto detalle⁷. Primeramente, los ejércitos se

⁵ Este carácter especial de los primeros hospitales salta a la vista de una manera convincente, por ejemplo, en el *Hôtel Dieu de Beaume*, Francia, que todavía se conserva en buen estado.

⁶ Para la historia de las prisiones, véase W. Mittermaier, *Gefängniskunde*, Berlín-Frankfurt sobre el Main, 1954, y la literatura allí mencionada.

⁷ Para la historia del ejército, véase, entre otros, Johann Gottfried Hoyer, *Geschichte der Kriegskunst*, 3 vols., Göttingen, 1797 ss.; Hans Delbrück, *Geschichte der Kriegskunst*, 6 vols., Berlín, 1907 ss.; Hans Helfritz, *Geschichte der preussischen Heeresverwaltung*, Berlín, 1938; Reinhard Höhn, *Revolution, Heer, Kriegsbild*, Darmstadt, 1944.

formaban *ad hoc* sólo en caso de guerra y tenían que reclutarse con los nobles, obligados mediante juramento feudal a servir como vasallos, y con sus siervos, con tropas de mercenarios alistados y con la infantería contratada por las ciudades, como, por ejemplo, en Francia. En tales ejércitos predominaban los aspectos feudal, patrimonial y carismático. En consecuencia, sus partes componentes conservaban una independencia relativa y estaban personalmente vinculadas a su jefe mediante juramento. Mantener coherentes estas unidades y hacer cumplir las órdenes del jefe supremo del ejército figuraban entre los problemas decisivos de la gestión bélica en esa época. La insubordinación, el motín y la desobediencia a las órdenes de unidades enteras eran también más de temer que las deserciones individuales. La disciplina se apoyaba en aquella época no tanto en un sistema de reglas firmemente establecidas como en la autoridad personal, el arbitrio y las disposiciones *ad hoc*, así como también en un código de honor establecido por la tradición, principalmente entre los caballeros. Hasta qué punto eran importantes la autoridad y la subordinación personales lo demuestra la práctica corriente de que determinados mandos secundarios se elegían por sus subordinados. Los siervos y los mercenarios tenían que dominar, lo mismo que los caballeros, el oficio de la guerra, sin que tuvieran que comenzar por aprenderlo en filas mediante la instrucción y el entrenamiento, y el armamento era corrientemente de propiedad privada y tenían que llevarlo consigo a la guerra. Para los individuos, el hacer la guerra era menos el cumplimiento de un deber cívico que un fin en sí mismo; para los nobles formaba parte de la vida caballeresca, y para los mercenarios era la forma de vida elegida. También es un rasgo típico de este ejército el que las reyertas privadas y los duelos entre miembros del mismo constituyeran un problema permanente de disciplina.

Los ejércitos permanentes comenzaron a desarrollarse al final de la Edad Media; en Alemania no surgen en una medida digna de mención hasta después de la guerra de los Treinta Años, siendo en Prusia donde principalmente se desarrollaron. Aquí se encuentra un segundo tipo de organización característico del ejército. De ahora en adelante el ejército se estructura de una manera fuertemente jerárquica y se encuadra formando una unidad. En lugar de los caballeros obligados en virtud de un vínculo feudal, servían oficiales a sueldo, en tanto que los soldados rasos eran reclutados en parte en el extranjero y en parte en el propio país, y con frecuencia por la fuerza. Al carácter coactivo del reclutamiento res-

pondía el carácter coactivo de la disciplina, la cual estaba cimentada en reglas firmemente establecidas. La deserción y no el motín ni las reyertas privadas fue entonces el problema relevante. Las relaciones entre los oficiales y sus subordinados se basaban en el poder coactivo y en la autoridad del cargo más que en la autoridad personal. Las atribuciones de los distintos grados, tanto en la guerra como en la paz, estaban reguladas por prolijas ordenanzas de servicio; la destreza necesaria se conseguía por medio de la instrucción y el entrenamiento, el armamento no era ya de propiedad privada, sino que era suministrado. El carácter coactivo interno de este tipo de ejército tiene una forma de organización parecida a la de una prisión. También era característica la barrera estamental existente entre los oficiales nobles y la tropa no noble.

Si llegamos a la actualidad, encontramos finalmente un tercer tipo de ejército, en el cual el carácter forzoso y la bipartición estamental se han debilitado para dar paso a una organización burocrática con subdivisiones múltiples. En lugar de la disciplina y la subordinación impuestas por la fuerza se ha tratado cada vez más de adoctrinar normativamente al ejército, hasta los grados inferiores (honor militar). El reclutamiento es voluntario en los soldados profesionales y, en caso contrario, está regulado, por así decirlo, burocráticamente en virtud de un servicio militar decretado para todos por la ley. Este cambio refleja transformaciones sociales tales como la integración social de los estratos inferiores y la democratización política, pero está impulsado también por las exigencias técnicas de la guerra moderna⁸ y representa un fenómeno paralelo a la burocratización de la moderna empresa industrial. Los cuerpos francos (*Freikorps*) aparecidos en Alemania después de la primera guerra mundial se apartan de esta tendencia evolutiva, por cuanto vuelven a los principios de la autoridad personal, de la solidaridad de los grupos y del carisma del jefe, que predominaban en el ejército medieval⁹. Por lo demás, en la guerra tiene lugar también una transformación semejante, incluso en los ejércitos fuertemente burocratizados.

⁸ Véase Morris Janowitz, *Sociology and the Military Establishment*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1959; también, el mismo, «Changing Patterns of Organizational Authority», en *Adam. Science Qu.*, marzo, 1959.

⁹ Un sugestivo material a este respecto se encuentra en Friedric W. v. Oertzen, *Die deutschen Freikorps, 1918-1923*, 6.ª ed., Munich, 1939.

e) La Administración

El desarrollo de la Administración se caracteriza tanto por su difusión e independencia como por el cambio de su estructura en la dirección de la burocracia moderna, que Max Weber describe en sentido típico-ideal¹⁰. En la sociedad feudal, la administración local, incluyendo la jurisdicción inferior, forma parte de los derechos que lleva consigo la propiedad territorial. El príncipe territorial, el rey o el emperador, junto a su Administración cortesana, tenían también funciones administrativas dentro de la esfera de sus posesiones, pero solamente en cuanto propietarios territoriales. Los cometidos estrictamente limitados de una Administración nacional o imperial eran desempeñados, por regla general, conjuntamente por el personal de la Administración cortesana. Cuando las ciudades se independizaron, tomaron para sí la administración de su propio territorio. Ya en la Edad Media comenzaron a desligarse de la administración de la corte real determinados cometidos. En Inglaterra, por ejemplo, se separaron en el siglo XII de la corte real, que recorría constantemente el país de un extremo a otro, la tesorería, como primer departamento ministerial del gobierno, y en los siglos XIII y XIV la oficina del primer ministro¹¹. Sin embargo, el crecimiento verdadero de una burocracia administrativa estatal no comenzó hasta que se demolió la estructura feudal, se limitaron los derechos autónomos de los señores de la tierra y de las ciudades y el Estado absolutista monopolizó cada vez más cometidos de la Administración. En estrecha conexión con este desarrollo estaba la formación del sistema de impuestos en dinero, con lo cual se concentraron en manos del Estado los medios materiales necesarios para alimentar una Administración de gran escala. Con ello fue estimulado todo el proceso, de manera que ciertos cometidos, ante todo la financiación de la guerra y más adelante el mantenimiento de un ejército permanente, exigieron una regulación centralizada y medios financieros suficientes. Sólo así pudo el soberano hacerse independiente de la dudosa buena disposición de la nobleza y de las ciudades para asegurarse las tropas deseadas y para arbitrar los medios necesarios. Por eso, la que primero se desarrolló fue ante todo la Administración financiera y —especialmente en el Continente— la Administración militar. La progresiva con-

¹⁰ Max Weber, núm. 38, p. 124-30 y 650-78; Fritz Morstein-Marx, número 23; también las dos obras citadas de Henri Pirenne.

¹¹ T. F. Tout, *The English Civil Service in the Fourteenth Century*, Manchester University Press, 1916.

1. La sociedad organizada

centración de atribuciones en manos del Estado absolutista fue después impulsada aún más por la creciente demanda de una acción tutelar del Estado.

La disposición por el Estado de medios administrativos financieros y materiales es también importante para el desarrollo del tipo estructural burocrático de la Administración. Con ellos, los funcionarios pudieron ser bien pagados, lo cual permitió a su vez el seleccionarlos con arreglo a su capacidad profesional. Así, la provisión de cargos mediante contrato y basada en la capacidad profesional, la paga fija, la actividad esencialmente profesional del funcionario, la separación de los funcionarios de los medios administrativos y la posibilidad de ascenso por el rendimiento o por el tiempo de servicio, figuran entre las características predominantes que Max Weber atribuye a la burocracia moderna. En contraposición a esta burocracia moderna, en la burocracia patrimonial los funcionarios solían carecer de libertad; la historia de la Administración europea ofrece también ejemplos de compra de cargos y en determinadas circunstancias incluso de transmisión hereditaria de empleos, que eran explotados por sus titulares como un negocio privado, en lugar de estar remunerados con un sueldo.

La burocracia moderna se caracteriza no solamente por la forma en que se reclutan los funcionarios y por la relación en que éstos se encuentran con respecto al cargo. Max Weber consideraba también como característica especial su configuración interna. Aquí incluye la escala de los cargos, que forma un sistema de jerarquización, de control y de fiscalización; también la competencia de los cargos, el establecimiento de obligaciones específicas, las facultades de mando y las sanciones permitidas para cada empleo; finalmente, es característico el hecho decisivo de que las actividades administrativas se ejerzan según un sistema de reglas impersonales y fijas. Esta reglamentación no se circunscribe a aquella esfera dentro de la cual el funcionario está obligado a obedecer, sino que también están sometidos a ella los superiores, quienes solamente están facultados para dar órdenes ajustándose a tales reglas. El tipo ideal de burocracia moderna de Max Weber no describe, desde luego, necesariamente— o al menos no señala plenamente— los procesos que de hecho tienen lugar en un departamento administrativo, sino más bien la imagen o la estructura a que aspira una organización semejante. En lo sucesivo hablaremos de organización burocrática tanto cuando tenga validez tal imagen como cuando ésta se realice aunque sea de una manera aproximada.

f) Las asociaciones

Las asociaciones voluntarias¹² tienen un origen predominantemente municipal. Una sociedad agraria feudal no es favorable para el nacimiento de tales asociaciones, en las cuales los hombres se reúnen para perseguir de una manera consciente fines comunes. El florecimiento medieval de los gremios, hermandades, cofradías, corporaciones de artesanos, círculos para el esparcimiento, logias, etc., guarda también una estrecha relación con la reanudación de la vida en las ciudades y el renacimiento del comercio y la industria. Estas asociaciones tenían un carácter local y se distinguían por fijar sus fines de una manera mayoritaria. Ante todo era frecuente que mezclaran fines religiosos y recreativos con objetivos económicos y con funciones de ayuda recíproca. En consecuencia, predominaron también las relaciones personales en estas asociaciones medievales, que se inmiscuían en muchas esferas de la vida del individuo, de manera que lo ligaban en múltiples aspectos. Los numerosos elementos ceremoniales y la vinculación a la tradición de estas asociaciones fortalecían aún más su carácter de grupos vitales. Las asociaciones voluntarias actuales han cambiado en cada uno de estos aspectos. El que algunas de las asociaciones voluntarias medievales, nacidas por adhesión libre, adoptaran un carácter forzoso encuentra, en cambio, paralelos entre las asociaciones actuales, especialmente en los colegios profesionales (por ejemplo, los Colegios de Médicos, en cuanto asociación obligatoria para los médicos; la Cámara de Industria y Comercio, etc.) Sin embargo, estos colegios modernos se ciñen a sus límites específicos y no vinculan ya a los individuos en su propio destino vital.

Muchas de las asociaciones características de la Edad Media comenzaron a decaer lentamente hacia el siglo XVI. De esta decadencia fueron responsables, entre otros factores, la tendencia de los príncipes hacia el poder absolutista, que llevó a limitar considerablemente el derecho de asociación, especialmente el derecho de coalición, la coacción gremial y, en general, las atribuciones que hasta entonces habían tenido las asociaciones. A partir del siglo XIX y sobre todo a partir de los últimos cien años, se inició un nuevo desarrollo de las asociaciones, pero bajo condiciones completamente diferentes. Tal desarrollo tuvo lugar bajo la influencia de la industrialización y de sus consecuencias sociales, de la emancipa-

¹² Para lo que sigue, véanse las dos obras citadas de Henri Pirenne y Franz Klein, núm. 19.

ción política de grandes masas de población y de la derogación de las trabas legales que se produjo simultáneamente. Un par de datos relativos a la historia de las asociaciones alemanas pueden aclarar este desenvolvimiento¹³.

Los partidos políticos, en el sentido moderno, no pudieron nacer hasta que hubo un parlamento con representantes elegidos. Es cierto que en el transcurso de la historia siempre ha habido asociaciones políticas. Sin embargo, los partidos alemanes no nacieron hasta 1848, con motivo de la competencia política en las asambleas de distrito, en las cuales se preparaban las elecciones. Se formaron así centros electorales locales, que postulaban distintos candidatos, a lo que correspondió en el parlamento una formación de grupos de distintas opiniones políticas. Más tarde, por su fusión con las organizaciones electorales, se convirtieron en fracciones de partido¹⁴.

El movimiento sindical organizado nació igualmente en el siglo XIX. Sus precursores fueron las corporaciones de oficio o hermandades medievales que, a partir del siglo XVI, y en virtud de la prohibición del derecho de coalición, fueron obstaculizadas y disueltas progresivamente. Mientras que en Inglaterra se había organizado ya un movimiento sindical desde comienzos del siglo XIX, en Alemania hasta después de 1848 no florecieron las asociaciones locales de trabajadores ni se formaron sindicatos suprarregionales, los cuales de asociaciones profesionales se convirtieron en asociaciones orientadas políticamente. Finalmente, después de un período de nueva prohibición estatal, comenzó en 1890 la formación de un movimiento sindical común para toda Alemania, al ser derogadas las leyes antisocialistas¹⁵.

Las asociaciones económicas y patronales se desarrollaron juntamente con la industrialización, pero también recibieron el estímulo de la actividad de los sindicatos que empezaban a formarse.

¹³ Para la historia de las asociaciones en general, véase Franz Klein, número 19; Gehrard Schulz, «Über Entstehen und Formen von Interessengruppen in Deutschland seit Beginn der Industrialisierung», en *Polit. Vierteljahresschrift*, año 2, cuaderno 2, 1961; Thomas Nipperdey, «Interessenverbände und Parteien in Deutschland vor dem ersten Weltkrieg», en *Polit. Vierteljahresschrift*, año 2, cuaderno 3, 1961; Joseph H. Kaiser, *Die Repräsentation organisiert Interessen*, Berlín, 1956.

¹⁴ Véase Gerhard Schultz, *ob. cit.*, p. 134; también Thomas Nipperdey, «Die Organisation der bürgerlichen Parteien in Deutschland», en *Historische Zeitschrift*, vol. 185, 1958, pp. 550 ss.

¹⁵ Theodor Cassau, *Die Gewerkschaftsbewegung*, Halberstadt, 1925; Franz Josef Furtwängler, *Die Gewerkschaften, ihre Geschichte und internationale Auswirkung*, Rowohlts Deutsche Enzyklopädie, vol. 34, Hamburgo, 1956.

Como precursoras de estas asociaciones pueden citarse las corporaciones de comerciantes, de las cuales se desarrollaron primeramente cámaras separadas por ramas de actividad, cuyo número se elevó progresivamente con la diferenciación creciente de la economía industrial. Hasta después de comenzado el siglo xx no se impuso la tendencia hacia la fusión de las cámaras industriales, desmembradas por ramas, en organizaciones centralizadas. Al mismo tiempo, las cámaras patronales se hicieron más activas social y económicamente, y su fusión fue motivada ante todo por medidas de resistencia, protección y ayuda mutua¹⁶.

En la esfera de la agricultura, la organización de intereses tampoco adoptó una forma definida hasta el siglo xix. En el siglo xviii había ya sociedades científico-filantrópicas que instruían a la población campesina y trataban de explicarles los progresos técnicos, pero las asociaciones provinciales y centrales que de aquí surgieron no encontraron un remate para toda Alemania hasta 1872, con el Consejo Alemán de Agricultura. A fines del siglo xix se fundó la Federación de Agricultores, que tuvo su origen en el Congreso de Agricultores del Norte de Alemania, pocas décadas más antiguo. El movimiento de asociación de campesinos, nacido en la segunda mitad del siglo xix, se culminó finalmente en 1900 en una Liga Central de Asociaciones de Campesinos¹⁷.

Los Colegios de Médicos libres, nacidos al comienzo del siglo xix en Alemania, tuvieron primeramente un carácter local, que después llegó a ser a lo sumo regional. La Federación Alemana de Colegios de Médicos no nació hasta 1873. Mientras los primeros Colegios de Médicos aspiraban a realizar una discusión profesional y una ayuda mutua y a crear ante todo una ordenación estamental obligatoria, con la Federación de Hartmann nació en 1900 un Colegio que aspiraba a salvaguardar los intereses económicos de los médicos. Hoy, los Colegios de Médicos dictan la ordenación profesional de los médicos y fiscalizan su cumplimiento. Junto a ellos hay un número elevado de colegios voluntarios de médicos de carácter suprarregional¹⁸.

Los ejemplos tomados de la historia de los colegios profesio-

¹⁶ Heinrich Lechtape, *Die deutschen Arbeitgeberverbände*, Leipzig, 1926; G. Kessler, artículo «Arbeitgeberverbände», en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, I, 1923.

¹⁷ Johannes Croner, *Die Geschichte der agrarischen Bewegung in Deutschland*, Berlín, 1909; un buen compendio puede verse en Gerhard Schultz *ob. cit.*

¹⁸ Julius Hadrich, *Die Arztfrage in der deutschen Sozialversicherungsbereich soziologischen und wirtschaftlichen Probleme*, Berlín, 1955.

1. La sociedad organizada

nales muestran claramente el rasgo característico de la expansión supralocal, con la cual están también interrelacionadas una creciente racionalidad de la estructura interna de los colegios y la formación de cuerpos de técnicos en sus instancias administrativas, oficinas, etc. Además, el desarrollo de la nueva época se caracteriza por una gran multiplicidad de asociaciones y por su vigorosa diferenciación, de acuerdo con sus intereses específicos. Esto tiene como consecuencias importantes el que el miembro de un colegio hoy día está ligado a la organización tan sólo por causa de sus fines específicos y delimitados, y el que la organización sólo tiene, por su parte, derechos estrictamente delimitados sobre el miembro individual y carece del carácter de un grupo vital que imprime a sus miembros el sello de su destino. En correspondencia con esto, también las relaciones dentro de tales colegios son de un carácter predominantemente impersonal y objetivo. Podría ciertamente pensarse que este desarrollo característico se detendría ante el número casi incalculable de uniones puramente locales, surgidas para mantener el contacto entre compañeros de trabajo o con motivo de intereses comunes para las horas libres. Pero en realidad también aquí se ha efectuado el desarrollo moderno, ya que estas uniones están hoy estrictamente limitadas a determinados fines, en relación con un interés determinado, tal como llenar las horas libres, pero no ejercen funciones como las religiosas o de protección y ayuda, que eran características de su predecesora medieval. También aquí el individuo sólo está ligado a la unión parcialmente y para un fin delimitado.

3. Efecto y presupuestos del desarrollo de las organizaciones

En vista de la intrincada confusión de facetas históricas en que cabe desarticular la historia de las organizaciones al contemplarlas más de cerca, es preciso preguntarse —de ser válido tan general planteamiento— por lo realmente acontecido y las causas del mismo. Vamos a intentar contestar a esto en forma resumida, con la brevedad que corresponde a un capítulo de introducción.

El resultado del proceso de desarrollo que hemos bosquejado, más que descrito, en la sección anterior a base de algunos ejemplos, es la propagación de formaciones sociales que se han independizado institucionalmente y que cumplen fines específicos o bien per-

siguen objetivos específicos¹⁹. La pertenencia a estas formaciones sociales no siempre ha sido libre ni voluntaria, pero está *determinada* de una manera típica por *su fin* y no depende de la pertenencia común familiar o territorial. Esta última apreciación puede parecer dudosa en vista del carácter local o regional de algunas organizaciones; sin embargo, incluso las organizaciones que limitan su ingreso a la esfera local reclutan sus miembros por factores específicos no vinculados con el territorio. Estas formaciones independizadas y orientadas hacia fines específicos o encaminadas hacia objetivos específicos se distinguen además por una *estructura diferenciada* horizontal y verticalmente, la cual representa un *sistema de papeles* individualmente asignados y que no están ligados personalmente a los miembros concretos que la integren en un momento determinado. Una característica decisiva de estas formaciones sociales es finalmente su *racionalidad*. Esto no significa que las organizaciones se formen de hecho conforme a puntos de vista racionales exclusivamente ni que su comportamiento esté exclusivamente determinado por móviles racionales, sino solamente que en ellas rige como orientación, como arquetipo o guía de la dirección a seguir. La característica de la racionalidad se refiere, por lo demás, a la manera como una organización persigue su objetivo y no al contenido de este objetivo, el cual puede ser completamente «irracional» e incluso inmoral o antisocial.

El que las organizaciones estén orientadas hacia un fin y que esto se exteriorice también intencionalmente en su estructuración y en su sistema de reglas (asignación de papeles), no significa que posean siempre una estructura burocrática, por más que pueda hablarse de una *tendencia* general hacia la burocratización. La Administración actual responde en general al tipo ideal de burocracia moderna descrito por Max Weber. La gran empresa industrial se aproxima mucho a este tipo. Las escuelas, prisiones y hospitales solamente están burocratizados en la esfera de su personal técnico principal. El ejército sólo es una organización típicamente burocrática en cuanto ejército profesional en tiempo de paz. Las asociaciones voluntarias están en realidad burocratizadas en su aparato administrativo permanente, pero éste apenas puede considerarse como su rasgo estructural más importante. Una forma burocrática de organización tan sólo es posible bajo determinadas condiciones, y en modo alguno es siempre una forma estructural configurada conforme a un fin; más adelante se tratará de esto con mayor detenimien-

¹⁹ Para la distinción entre «objetivo» y «fin», véase más adelante, cap. 4, sección 1.

to. Aquí sólo hay que subrayar que una formación social puede poseer las características de una organización aun sin tener burocracia.

En la sección anterior se señalaron algunos factores que eran importantes para el desarrollo de una u otra organización. La cuestión de las condiciones previas y las causas determinantes generales para todo el proceso de desarrollo difícilmente pueden contestarse de modo satisfactorio. Sobre todo, la búsqueda de una «última causa» de este proceso tiene que ser infructuosa, puesto que ésta depende claramente del concurso de diversos factores que están entre sí en una relación condicionante recíproca y que además están influidos retroactivamente por el mismo desarrollo de la organización. Así, a cada intento de aclaración de la difusión de las organizaciones se tropieza con toda la problemática que lleva generalmente consigo la explicación causal histórica.

Condiciones previas importantes del desarrollo de las organizaciones se encuentran en factores tanto técnicos como legales, estructurales e individuales²⁰.

El efecto del progreso técnico es especialmente claro en la esfera económica, pero también se observa en el cambio estructural del ejército y del hospital. Hasta qué punto un instrumental técnico imprime su sello a una organización singular depende, entre otras cosas, de su fin y puede ser muy distinto. Sin embargo, incluso las organizaciones que necesitan pocos medios técnicos descansan indirectamente sobre condiciones técnicas²¹. Así, no sólo toda organización supralocal, sino, en general, la interrelación regular entre organizaciones que ocupan grandes espacios, presupone la existencia de medios de comunicación adecuados. El progreso técnico es estimulado, a su vez, por las organizaciones, ante todo por el sistema de economía organizada en empresas industriales y por las exigencias por parte de las fuerzas armadas de una mejora del armamento.

El influjo de los preceptos legales se muestra especialmente en el desarrollo de las asociaciones voluntarias. La ordenación jurídica estatal puede excluir determinados fines de la organización; en la República Federal rige esto hoy solamente para los fines ilegales y anticonstitucionales. La ordenación jurídica prescribe además,

²⁰ Esta cuestión rara vez ha sido tratada de una manera general para todas las organizaciones; para las organizaciones burocráticas, véase Max Weber, número 38, pp. 650-70; Eisenstadt, núm. 12; para las asociaciones voluntarias, Franz Klein, núm. 19; algo más general, Kenneth Boulding, núm. 5.

²¹ J. D. Thompson y F. L. Bates, «Technology, Organization, and Administration», en *Admin. Science Quart.*, año 2, 1957.

para determinados fines (por ejemplo, para fines económico-lucrativos), que la forma de organización sea escogida entre posibilidades legales previamente dadas. Determinadas organizaciones pueden estar obligadas a conseguir una concesión y algunas pueden incluso tener que someterse a la fiscalización de la superioridad. Finalmente, la organización jurídica estatal influye también sobre la configuración interna de las organizaciones, y no sólo en el caso de las asociaciones voluntarias, donde actualmente se prescribe, por ejemplo, a los partidos, una ordenación democrática o se exige a las agrupaciones registradas que regulen determinadas cosas conforme a ciertos preceptos, sino especialmente en la esfera de las organizaciones económico-lucrativas. También la constitución interna de las fuerzas armadas, de las escuelas y de la Administración, por sólo nombrar estos ejemplos, está configurada por las leyes y ordenanzas vigentes. El ordenamiento jurídico, por su parte, está también influido por las organizaciones, con lo cual no sólo hay que pensar en la lucha por la libertad de asociación y el derecho de coalición, sino también en la legislación sobre determinadas esferas materiales (por ejemplo, el derecho de sociedades anónimas y de «carteles», la legislación social, etc.). Es relativamente raro que el ordenamiento jurídico dé directamente un impulso a la configuración de las organizaciones. Su influjo depende fundamentalmente de la magnitud de las trabas legales que pueda imponerles y del sello que pueda imprimir a la constitución de las organizaciones²².

Las condiciones previas del desarrollo de las organizaciones que radican en la misma estructura de la sociedad son difíciles de generalizar. La simple indicación de la diferenciación social como condición básica no basta en modo alguno, aun cuando es cierto que la organización, como entidad orientada hacia fines específicos y dotada de una división interna del trabajo, presupone una diferenciación tanto por razón de los intereses como de las aptitudes. Pues si por diferenciación social se entiende una separación de las distintas esferas de la vida —política, religión, economía, cultura, etcétera—, entonces esto es menos una condición que un resultado del desarrollo de las organizaciones. El nacimiento y propagación de las organizaciones se explica más bien mediante la referencia a formas especiales de la diferenciación social en lugar de aludir exclusivamente a su *magnitud*. El desarrollo de las organizaciones depende del predominio de la vida ciudadana o rural y, por tanto,

²² Joseph H. Kaiser, *op. cit.*; Franz Klein, núm. 19; Rüdiger Altmann, «Zur Rechtsstellung der öffentlichen Verbände», en *Zeitschrift für Politik* (nueva serie), año 2, cuad. 3, 1955.

de la especie de actividad económica que predomine. La vida rural y una economía agraria de cobertura de necesidades ofrecen escasa oportunidad para la formación de organizaciones. Especialmente, cuando la gran masa de una sociedad está constituida por una población rural no libre, pobre y sin instrucción, solamente la minoría dominante se dedicará —si es que se dedica— a la formación de algunas organizaciones (tal vez en las esferas de la Administración, el ejército y la religión). En términos generales, puede también decirse que el desarrollo de las organizaciones será siempre más restringido cuando el principio de estructuración social que predomina en una sociedad sea la familia, es decir, el vínculo familiar y el hogar basado en la propiedad de la tierra, como unidades autárquicas.

Una de las condiciones estructurales más importantes del desarrollo de las organizaciones radica en la ordenación política de una sociedad. La demolición de la estructura feudal y la formación del Estado de gran espacio (*Flächenstaat*), con su autoridad centralizada, determinaron esencialmente la historia de la Administración y del ejército, e influyeron también en la de la Iglesia, la escuela, el hospital, la prisión e incluso (y no en último lugar) sobre la industrialización, que a su vez condujo a la empresa moderna. Ya se han hecho repetidas alusiones a la significación que la democratización política que siguió más tarde tuvo sobre la fase inicial del desarrollo de las organizaciones (asociaciones voluntarias y también las instituciones docentes y el ejército moderno). La combinación de ambos principios políticos estructurales —la centralización y la democratización— es decisiva, especialmente para la historia de las asociaciones. La extensión y la centralización de la actividad del Gobierno influyen no sólo sobre la estructura y la fijación de los fines, sino también con frecuencia sobre el nacimiento de las asociaciones. La tendencia hacia la formación de asociaciones nacionales guarda una conexión directa con la existencia de una autoridad estatal central. En general, aquellas organizaciones que para conseguir sus objetivos tienen que mantener una relación recíproca continua con otras organizaciones, propenden a asemejarse en su propia estructura a sus compañeros o adversarios.

Sin embargo, las organizaciones no sólo se influyen entre sí en algunas características estructurales. En general, la formación de organizaciones ha sido más bien uno de los factores decisivos para la propagación acumulativa de las organizaciones, principalmente porque la organización en una esfera ha producido como reacción la formación de organizaciones en otros sectores. Conexiones seme-

jantes pueden comprobarse fácilmente entre el ejército y la Administración pública, entre ésta y las asociaciones, entre las empresas y los sindicatos, entre los sindicatos y las uniones patronales. Junto a este crecimiento reactivo de las organizaciones hay también casos en los cuales se han fundado nuevas organizaciones por otras ya existentes. Así, la Iglesia ha estimulado la fundación de numerosas asociaciones religiosas, y los partidos y los sindicatos han fundado círculos educativos, organizaciones juveniles, cooperativas de consumo, etc.

Entre las condiciones individuales del desarrollo de las organizaciones no sólo se incluyen simples hechos psíquicos dados como una «necesidad de organización humana», sino también determinadas actitudes, orientaciones y valoraciones. Estas están, a su vez, marcadas con la impronta del medio social; no son innatas, sino que el individuo las «aprende». Entre estas condiciones individuales hay que mencionar ante todo una actitud racional. Esto significa, por un lado, que el individuo está orientado hacia intereses específicos y que trata de lograrlos de una manera racional, mediante una ponderación de los medios con arreglo a su idoneidad. Por otro lado, significa la capacidad para dominar afectos espontáneos y para disciplinar la satisfacción inmediata de necesidades expresivas en favor de una actuación planificada encaminada hacia objetivos remotos. Entre las condiciones individuales del desarrollo de la organización está también la convicción individualista de los derechos del individuo a que sean tutelados sus intereses, así como finalmente una determinada medida de comprensión de las conexiones funcionales correspondientes. Las orientaciones que presuponen la organización podrían ser también formuladas en la terminología de Talcott Parsons diciendo que los criterios de la neutralidad afectiva, de la especificidad, del rendimiento y de la universalidad, tienen prioridad sobre los criterios de la afectividad, de la vaguedad, de la imputación y del particularismo. Esto es aplicable tanto a la orientación del que actúa en la organización como a la definición de las funciones de la organización y al sistema de reglas de una organización²³.

Las alusiones a las condiciones individuales llevan, finalmente, a la cuestión que ha planteado expresamente Kenneth Boulding de

²³ Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe, 1951 [edición española en la Biblioteca de Política y Sociología, Madrid, 1966]; Renate Mayntz, artículo «Pattern Variables», en *Wörterbuch der Soziologie*, editado por W. Bernsdorf, nueva edición, Stuttgart (en prensa).

²⁴ Kenneth Boulding, núm. 5.

si el crecimiento brusco de las organizaciones en los últimos tiempos es imputable a necesidades nuevas que solamente pueden ser satisfechas por este medio, o si es que el conocimiento de la técnica de la organización ha conducido al empleo de este medio para el logro de fines que antes se alcanzaban de otra manera²⁴. Boulding resuelve esta cuestión en el sentido de la segunda alternativa, con lo cual da a entender, como otros antes que él, que considera que la difusión de la organización se debe a su eficacia. Sin embargo, la cuestión no está planteada correctamente por Boulding. Aun cuando a los objetivos y fines a que aspiran los hombres no se ha añadido nada esencialmente nuevo desde hace algunos siglos, hoy día tienen que ser, sin embargo, logrados en condiciones sociales distintas y, por tanto, con otros medios. La democracia de la *Polis* griega no necesitaba partidos: la democracia de masas los necesita. Una producción industrial masiva no es posible en un pequeño taller de artesanía. El moderno Estado de gran extensión territorial, con su autoridad central, no puede ser administrado de la misma manera que una ciudad medieval o un principado feudal. Las funciones de intervención, protección y representación de intereses de los colegios profesionales tampoco son quizá nuevas en su contenido, pero resultan nuevas bajo otras condiciones sociales y por ello son consideradas de manera distinta que antes. La organización es, pues, una forma social especialmente idónea bajo determinadas condiciones, mas no en general.

Pero incluso en este sentido restringido no debe exagerarse la idoneidad de la organización para lograr fines, y en ningún caso debe hipostasiarse como *el* factor decisivo de la propagación de las organizaciones. Por regla general, las organizaciones sólo han sido queridas expresamente por grupos pequeños. Esto es aplicable a las empresas creadas por inversionistas emprendedores o a las administraciones públicas creadas por soberanos, lo mismo que a la mayoría de las asociaciones. No todas han nacido de un consenso espontáneo de sus miembros más remotos, sino que han sido construidas por un pequeño núcleo de personas activas, quienes tuvieron que convencer o incluso obligar a entrar en ellas a los miembros potenciales. Los fundadores mismos de las organizaciones y más tarde dirigentes de las mismas, planearon generalmente su acción paso a paso y rara vez han llegado siquiera a prever la forma que su organización tendría en el futuro. La tan invocada idea de la idoneidad de la organización para el cumplimiento de fines consiste, en realidad, casi siempre, en un juicio *post factum*, y sólo en una

parte pequeña en una experiencia ganada paulatinamente y paso a paso.

4. *Cuestiones sociológicas relacionadas con el tema de la organización*

La propagación de las organizaciones plantea para la sociología tres grandes temas importantes, que se distinguen según procedan del individuo, de la organización singular o de la sociedad como un todo. El presente trabajo está dedicado al segundo de ellos. Trata de ofrecer una introducción al análisis sociológico de la organización y de investigar después las formas sociales de la organización, su estructura, los procesos en la misma y en sus relaciones con el medio circundante. Los planteamientos de las cuestiones relacionadas con tal análisis sociológico de la organización serán expuestos más adelante de una manera precisa. Para terminar este capítulo se esbozarán brevemente los otros dos problemas a fin de delinear, por lo menos, el contorno de la problemática sociológica que plantea la propagación de las organizaciones.

El centro del primer tema lo ocupa el individuo. Aquí se investiga, por ejemplo, la pertenencia del individuo a distintas organizaciones, sus móviles y la medida de su participación, su comportamiento en la organización y sus reacciones ante esta situación social. Los ya numerosos estudios sobre tales temas suelen estar orientados desde un punto de vista psicológico-social. Por lo general son estudios basados en encuestas, esbozados como cortes transversales de una época, que se dirigen a grupos elegidos de miembros de una organización o de una determinada categoría de organizaciones. Como ejemplos de tales estudios pueden mencionarse las encuestas sobre la actitud y el comportamiento de los obreros, de los empleados de oficina, de los pacientes de hospitales, de los estudiantes, de los reclutas o de los miembros de sindicatos. También pertenecen a este tipo los muestreos sobre la participación de una población en asociaciones voluntarias. En todas estas encuestas la organización correspondiente no resulta visible como un todo. A pesar de ello pueden arrojar resultados e indicar factores y conexiones importantes para el análisis de la organización propiamente dicho. En el capítulo 6 se tratará especialmente de algunos resultados de semejantes encuestas psicosociológicamente orientadas; huelga, por tanto, hablar aquí más de este tema.

Las cuestiones del tercer tema constituyen el trasfondo de todo análisis sociológico de las organizaciones, pero no forman parte de

su propio objeto, por lo que en este trabajo, limitado al análisis de las organizaciones, no son tratadas con más detenimiento. Aquí se parte de la sociedad y se pregunta por determinados efectos de una malla de organizaciones de ciertas características. Estos efectos, de los que se habla con frecuencia en los cuadros de la crítica de la época y de la cultura, son de naturaleza tanto positiva como negativa, y no es raro que sean contrapuestos. Se pregunta, por ejemplo, hasta qué punto la independización de fines singulares en las organizaciones conduce a conflictos en la sociedad y hasta qué punto se ve compensada esta tendencia por el hecho de que las rupturas sociales sean reparadas por una multiplicidad de organizaciones cuyos círculos de miembros se solapan. De una manera similar se tendría que ponderar el hecho innegable de la elevación de la eficiencia por la cooperación orientada a un fin y basada en la división del trabajo en las organizaciones frente al peligro de una sobreorganización paralizante (por ejemplo, la burocratización en sentido peyorativo). Otra contraposición surge cuando se analizan las repercusiones que la vida en las organizaciones tiene para el individuo. De una parte se ha hablado, con acento crítico-social negativo, de la funcionalización del hombre, el cual es degradado por la organización hasta un simple titular de funciones, hasta actor que desempeña un papel previamente trazado. Por otra parte, la posibilidad de retirar a los titulares los papeles de la organización que se les habían asignado en un momento dado no sólo es importante para la racionalidad y la continuidad de la organización, sino que da al miembro una amplia libertad personal por cuanto sólo está ligado con la organización de una manera parcial. La autoridad impersonal-objetiva característica de muchas organizaciones es también una forma de subordinación que respeta especialmente el sentimiento de dignidad personal del hombre.

Otra cuestión importante perteneciente al tercer tema es la de la significación de las organizaciones para las relaciones entre el individuo y la sociedad o el Estado, y ante todo para la libertad que el individuo puede conservar en los últimos. Ya en el siglo XIX indicaron Tocqueville y Durkheim que las asociaciones voluntarias desempeñan un importante papel como intermediarias entre el individuo y el Estado. Esto es aplicable también a otras organizaciones: integran al individuo en conexiones más amplias, pero le permiten una participación inmediata y una cooperación activa. Frente al ente colectivo lejano, inasible y todopoderoso (Estado, sociedad nacional), por el contrario sólo es posible una actitud de impotencia que puede trocarse en irracionalidad y en obcecación de las ma-

sas²⁵. Pero lo importante ahora no es la existencia de las organizaciones, sino especialmente su autonomía en este respecto. De que las organizaciones de una sociedad constituyan frente al Estado centros de poder relativamente independientes o sean solamente brazos alargados suyos depende el que la sociedad sea totalitaria o pluralista, en el sentido de la democracia moderna. Mientras las grandes organizaciones sean centros de poder independientes, se entrecorten los círculos de sus miembros y tengan que competir por atraerse la lealtad y la energía del individuo, no pueden ligar ni sujetar a sus miembros de una manera total. Por el contrario, si las organizaciones son ajenas a las más heterogéneas esferas de la vida o no son más que los numerosos brazos con los que el Estado (o un partido que se equipare a él) domina al individuo, entonces éste, por su cooperación y su dependencia respecto de organizaciones de todas clases, quedará sometido íntegramente a una autoridad soberana.

Precisamente porque la forma social de la organización está configurada para perseguir fines específicos, es por lo que puede ser tan peligrosa. Un peligro está en que las organizaciones que han perdido su independencia como centros de poder social son, en manos de un grupo dominante, el medio más eficaz para someter al individuo. Otro peligro está en que la racionalidad interna de la organización no tenga nada que ver con la razón ni con la calidad moral de sus objetivos. Por medio de una organización pueden alcanzarse con la misma eficacia objetivos nobles que ideas disparatadas. La racionalidad interna de la organización puede por ello confundir a sus miembros incluso acerca de la irracionalidad de un fin. Estos peligros potenciales, así como las repercusiones positivas que lleva consigo la organización en cuanto forma social, ilustran claramente la significación del análisis sociológico de la organización.

²⁵ Uno de los muchos que recoge este tema es William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Glencoe, 1959; allí se cita más literatura.

Capítulo 2

LA EVOLUCION DEL INTERES SOCIOLOGICO EN LA ORGANIZACION

1. *Precursores y pioneros*

Siendo las organizaciones una característica obvia de la sociedad moderna, es natural que la sociología se haya ocupado desde su comienzo de estos fenómenos. En un principio interesaron desde luego menos las organizaciones en sí que el papel que esta especie de entidades sociales desempeñan en el proceso social general. Así, para Herbert Spencer la organización basada en la división del trabajo y el principio —con frecuencia típico en ella— de las relaciones contractuales, racionales e impersonales, caracterizan a la «sociedad industrial» por oposición a la «sociedad militar»; para Emile Durkheim, caracterizan a la «solidaridad orgánica» por oposición a la «mecánica», y para Ferdinand Tönnies tales notas caracterizan a la «sociedad» por oposición a la «comunidad». Mientras se trabajaba por describir de este modo el proceso de desarrollo social, a base de generalizaciones y tipificaciones, era difícil que pudiese cristalizar un interés especial por la organización. Sin embargo, la sociología superó bien pronto esta etapa inicial, y, así, desde finales del siglo pasado se encuentran cada vez más aportaciones que pueden servir como material para la construcción de una teoría sociológica de la organización.

Entre los pioneros alemanes de una teoría sociológica general