

25 CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS



6, 7 Y 8 DE OCTUBRE
2021

EL CONTROL Y LA COOPERACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN

Área de investigación: Teoría de la administración

Luis Antonio Cruz Soto

Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México
México
lcruz13@icloud.com



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

EL CONTROL Y LA COOPERACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN

Ha de considerarse también de qué manera la naturaleza del Todo posee el Bien y la Perfección, si como algo separado y existente ello mismo por sí, o como el orden. ¿O, tal vez, de ambas maneras, como un ejército? Pues el bien de éste está en su buena disposición, y lo es también el general, y con más razón éste. Éste, en efecto, no existe por causa del orden, sino el orden por causa suya.

Aristóteles

Resumen

El objetivo de esta ponencia consiste en contrastar dos interpretaciones de la acción administrativa: el control y la cooperación; en este trabajo se sostiene que estas dos vertientes de la administración establecen mecanismos de participación común diferentes, que repercuten en la manera en que se ejerce la dominación en las organizaciones. La ponencia se estructura a partir de tres apartados; en el primero se exponen algunos antecedentes conceptuales en torno al control y la cooperación, anteriores al surgimiento de la administración, como objeto de estudio; posteriormente, en el segundo apartado, se da cuenta del significado del control en el surgimiento de la administración como disciplina, particularmente a partir de la administración científica y la teoría de la burocracia; posteriormente en un siguiente apartado, se realiza un breve análisis de la concepción de la cooperación en el pensamiento administrativo, en especial a partir de Chester Barnard. La principal conclusión apunta en el sentido de considerar a estas vertientes como definitorias en la acción administrativa y en la manera en que se ejerce la dominación.

Palabras clave: control, cooperación, administración, dominación.

Introducción

El objetivo de esta ponencia consiste en contrastar dos interpretaciones de la acción administrativa: el control y la cooperación; en este trabajo se sostiene que estas dos vertientes de la administración establecen mecanismos de participación común diferentes, que repercuten en la manera en que se ejerce la dominación en las organizaciones. La ponencia se estructura a partir de tres apartados; en el primero se exponen algunos antecedentes conceptuales en torno al control y la cooperación, anteriores al surgimiento de la administración, como objeto de estudio; posteriormente, en el segundo apartado, se da cuenta del significado del control en el surgimiento de la administración como disciplina, particularmente a partir de la administración científica y la teoría de la burocracia; posteriormente en un siguiente apartado, se realiza un breve análisis de la concepción de la cooperación en el pensamiento administrativo, en especial a partir de Chester Barnard. La principal conclusión apunta en el sentido de considerar a estas vertientes como definitorias en la acción administrativa y en la manera en que se ejerce la dominación.

La concepción del control en la administración se sustenta a partir de las actividades reguladas desde la dirección, que repercute en un mayor grado de imposición de las directrices jerárquicas; en tanto que la idea de cooperación, como principal elemento de la administración, sugiere cierta autonomía de funcionamiento en las unidades y en los propios individuos, que hace posible una autoridad que enfatiza la influencia y motivación del personal. Los grados de imposición y de motivación, transitan desde el control hacia la cooperación.

Se parte de la idea de que tanto la vertiente del control como la de la cooperación representan dos concepciones distintas en la manera en que se ha definido la acción administrativa. Inicialmente se sostiene en este trabajo que en el pensamiento clásico de la administración una de sus principales características se fincó en torno al control, particularmente a partir de Frederick Taylor y la administración científica y la teoría de la burocracia de Max Weber. Esta interpretación se fue modificando parcialmente con Mary Parker Follett y la Escuela de las relaciones humanas, y tuvo su punto culminante con el pensamiento de Chester Barnard y Herbert Simon, quienes definen a la administración, en mayor medida, desde la cooperación.

1. Los antecedentes de la cooperación y el control en la administración

En la administración, tanto el control como la cooperación son elementos inevitables en el comportamiento administrativo, pero la predominancia de uno u otro define, en buena medida, la manera en que se realiza la participación común y la forma en que los individuos conciben la realización de sus labores. Ambas perspectivas de la actividad administrativa tienen en común su carácter impersonal, en el sentido de que no responden a una directriz individual de comportamiento, sino que se determinan y se orientan a partir de un referente colectivo, tal como sugieren los objetivos organizacionales; gracias a ellos, el esfuerzo personal se subsume a lo que establece la estructura de la organización o los grupos que actúan en ella. La distinción estriba en la forma en que se concretan las acciones dispuestas por la división del trabajo, consistente en la manera de alcanzar la coordinación.

La cooperación y la coordinación definen la naturaleza de la administración. Éstas se originan a partir de la división del trabajo, como una posibilidad de orden e interacción individual y colectiva para el logro de objetivos. El carácter sustancial de la administración consiste en la disposición de tareas orientadas por un propósito; para su concreción, el pensamiento administrativo ha provisto, de manera conceptual, de dos formas de acción común: el control y la cooperación.

Estas dos concepciones que se sugieren para comprender el significado de la acción administrativa se pueden derivar del pensamiento de Platón y de Adam Smith. Si bien en ambos no existe el abordaje directo de la administración, se puede advertir a partir de la división del trabajo. La división del trabajo en Platón es una consecuencia de la provisión común para lograr la subsistencia de la comunidad; esto representa una actividad que tiende a la cooperación de todos, bajo el supuesto de una autonomía de decisión y de la responsabilidad ética en el actuar individual. Por su parte, para Smith, la división del trabajo consiste en una posibilidad de orden para lograr una mayor eficiencia en la acción común, como lo señala a continuación: “El progreso más importante en las facultades productivas del trabajo, y gran parte de la aptitud, destreza y sensatez con que éste se aplica o dirige, parece ser

consecuencia de la división del trabajo”;¹ la actividad, desde este supuesto, requiere algún aspecto de control para aspirar a una mayor eficiencia colectiva porque es preciso el establecimiento de mecanismos de orientación del trabajo colaborativo desde la dirección, como sugiere el propio Smith en la fabricación de alfileres²; esto constituyó un antecedente importante para sustentar y poner en práctica la administración científica.

La relevancia de estos antecedentes teóricos estriba en definir, por una parte, la naturaleza de la administración, desde la concepción de la comunidad de Platón; en este sentido, la cooperación es una necesidad inherente del ser humano tendiente a la participación y subsistencia común, lo que define la naturaleza humana; en la administración, esto sugiere la necesidad de asumir que la acción común de carácter cooperativo es imprescindible para el logro de objetivos organizacionales.

Por otra parte, el antecedente de la división del trabajo en Smith permite establecer determinantes técnicos de la acción administrativa; el asumir la participación común como necesaria para alcanzar la máxima eficiencia productiva obedece a la definición de acciones particulares planeadas y reguladas desde la dirección para el logro de objetivos organizacionales, de ahí que el control sea un elemento de orden que lo hace posible.

Esta doble vertiente de análisis de la acción administrativa, el control y la cooperación, es una de las propuestas dialécticas que se puede derivar del pensamiento administrativo. La idea del control está presente con mayor énfasis en la propuesta de la administración científica de Taylor y, en menor medida, en el referente explicativo de Weber en torno a la teoría de la burocracia; por su parte, el carácter cooperativo, como definición de la actividad administrativa, se puede atribuir, en mayor medida, en la concepción de Chester Barnard y Herbert Simon. En los siguientes apartados se realizará un análisis de cada uno y se contrastarán las interpretaciones del control y de la cooperación en la actividad administrativa que se pueden derivar en el pensamiento administrativo.

¹ Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, p. 7.

² *Ibid.*, pp. 8 y 9.

2. El control como definición de la actividad administrativa

Las perspectivas de significado del control y de la cooperación, como ámbito de comprensión de la acción administrativa, están presentes desde el surgimiento de la disciplina administrativa con Frederick Taylor, quien concibió a la administración desde los supuestos de la *sistematización* de la actividad, que denominó como administración científica, y de la iniciativa individual, que definió como la administración de la iniciativa y el incentivo, respectivamente. La primera a “cargo de la dirección” y la segunda “en manos del trabajador”.³

Su idea del control se manifiesta en las directrices impuestas desde la dirección, a partir de la manera en que se planean todas las actividades para lograr la eficiencia productiva; para este autor, todo este ámbito de acción debe estar regulado y determinado previamente mediante un estudio *sistémico* de tiempos y movimientos, que Taylor denominó como administración científica, como se refiere a continuación.

Los administradores asumen, por ejemplo, la carga de reunir todos los conocimientos tradicionales que, en el pasado, han poseído los trabajadores, y la de clasificarlos, tabularlos, reducirlos luego a reglas, leyes y fórmulas que resulten inmensamente útiles al trabajador al hacer su labor cotidiana. Además de crear así una ciencia, la dirección asume otros tres tipos de obligaciones que comportan nuevas y pesadas cargas.

Estas nuevas obligaciones se agrupan bajo cuatro categorías:

Primero. Crean una ciencia para cada elemento de trabajo del obrero [...].

Segunda. Escogen científicamente y luego adiestran, enseñan y forman al trabajador [...].

Tercero. Colaboran cordialmente con los trabajadores para asegurarse que todo el trabajo se hará de acuerdo con los principios de la ciencia que se han ido creando.

Cuarto. Hay una división casi por igual del trabajo y de la responsabilidad entre la dirección y los trabajadores. Los elementos de la dirección toman para sí todo el trabajo para el que están mejor dotados que los trabajadores [...].⁴

El control sobre el trabajador se manifiesta en la realización de las actividades previamente establecidas por la dirección, según un análisis *científico*; la intervención del trabajador se finca únicamente en la utilización de su fuerza productiva. La colaboración sistémica, que es

³ Frederick Taylor, Principios de la administración científica, p. 42.

⁴ *Ibid.*, pp. 40-41. Subrayados en el original.

una consecuencia de la cuantificación de tiempos y movimientos, que Taylor denomina como *ciencia*, está dirigida y controlada desde la dirección, plenamente prevista en el ámbito de una funcionalidad técnica, que necesariamente se adecua al carácter específico de la tarea que sirve a la industria.

Bajo la administración científica, la “iniciativa” de los trabajadores (es decir, su trabajo arduo, su buena voluntad y su ingenio) se consigue con uniformidad absoluta y en mayor grado, de lo que resulta posible, siguiendo el sistema antiguo. El trabajo de cada operario queda totalmente planificado por la dirección con un día, cuando menos, de anticipación, y en la mayoría de los casos cada operario recibe instrucciones completas por escrito, describiéndole detalladamente la tarea que tienen que llevar a cabo así como los medios que habrá de emplear para realizar el trabajo. El trabajo así planificado por adelantado constituye una labor que tiene que resolverse, tal como lo explicábamos más arriba, no por el trabajador, sino, en casi todos los casos, por el esfuerzo conjunto del obrero y la dirección. Esta labor previa específica no es sólo lo que tiene que hacerse, sino también cómo tiene que hacerse y el tiempo exacto señalado para hacerlo.⁵

De esta manera, el control de la actividad tiene como objeto el aumento en el rendimiento productivo e, implícitamente, la restricción en las relaciones sociales que se producen al interior de la fábrica. La estandarización de la actividad opera como el mecanismo de control desde la dirección en términos de la planificación, en la necesidad de “hacer adoptar las normas y conseguir esta colaboración”,⁶ así como en toda su operacionalización: “La *dirección* tiene que proporcionar continuamente uno o más instructores que les enseñen a los operarios los nuevos movimientos más sencillos, y hay que estar vigilando y ayudando continuamente a los trabajadores más lentos hasta que alcancen la debida rapidez”.⁷

El proceso de cooperación se subsume al carácter productivo y mecanicista de la función. Este control no sólo entraña una acción funcional, que es característica de toda estructura orgánica, sino que impone la rutinización de la actividad, tanto de carácter fisiológico como mental. La uniformidad define el control y la iniciativa de los trabajadores queda subsumida a los movimientos rutinarios para realizar la actividad, lo que cancela la posibilidad de autonomía en la

⁵ *Ibid.*, pp. 40 y 43.

⁶ *Ibid.*, p. 77.

⁷ *Idem.*, p. 77. Versales en el original.

acción que es propia de su trabajo. La especialidad de la actividad, en este sentido, queda reducida a la sobre-especialidad de la producción, con lo que la acción administrativa aspira al mayor control posible sobre el trabajo:⁸ “[...] la administración debe hacerse cargo de gran parte del trabajo que ahora se le deja a los obreros y ejecutarla ella”.⁹

Esta perspectiva de carácter práctico con la que Taylor intenta proponer las actividades administrativas, no sólo en la fábrica, también se puede encontrar, desde una dimensión teórica, en la teoría de la burocracia. La explicación weberiana de la acción administrativa tiene su fundamento en el carácter formal de la organización, derivado de la dominación legal-racional.

La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

1. Que todo derecho “pactado” u “otorgado”, puede ser *estatuído*, de modo racional —racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)— [...]

2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la aprobación de las ordenaciones de la asociación.

3. Que el soberano legal típico, la “persona puesta a la cabeza”, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones. [...]

4. Que —tal como se expresa habitualmente— el que obedece sólo lo hace en cuanto *miembro de la asociación* y sólo obedece “al derecho”.

5. [...] los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a ese orden impersonal; y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la *competencia* limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden.¹⁰

⁸ Si bien Taylor ideó y puso en práctica esto en la fábrica, su objetivo era que estas acciones fueran extensivas en todo tipo de actividades: “Ahora bien, entre los diversos métodos e instrumentos utilizados en cada elemento de cada oficio hay siempre un método y un instrumento que son más rápidos y mejores que cualquiera de los demás. Y este mejor sistema y este mejor instrumento no puede descubrirse o crearse más que por medio de un estudio y análisis científico de todos los procedimientos e instrumentos en uso, junto con un estudio de tiempo y movimiento que sea preciso y minucioso. Esto comporta ir sustituyendo paulatinamente los procedimientos empíricos de todas las artes mecánicas por otros sistemas científicos” (*Ibid.*, p. 31).

⁹ *Ibid.*, p. 32.

¹⁰ Max Weber, *Economía y sociedad*, pp. 173-174. Subrayados en el original.

Los dos elementos fundamentales que se pueden derivar de la teoría de la burocracia en Max Weber son, en primer lugar, los mecanismos de control provistos en el sistema formal de dominación que brinda la posibilidad de obediencia; en segundo lugar, la autoridad se ciñe al control que ejerce de manera impersonal el derecho, quien dispone de todos los mecanismos de coerción posibles para obligar a su cumplimiento.¹¹ En la administración estos mecanismos de control se fincan en las retribuciones económicas adicionales al salario, los ascensos, los despidos, entre muchos otros; una buena parte del funcionamiento organizacional se sustenta en este control predispuesto que ejerce el sistema normativo imperante.

Este hecho explicativo con el que Weber intenta dar razón de lo que sucede en las organizaciones modernas sugiere un ámbito de significado de control que se ejerce desde la dominación y el sistema normativo sobre todo el espectro de actividades que se desarrollan en las organizaciones, derivadas de sus objetivos.¹² El carácter formal que determina la funcionalidad organizacional brinda elementos objetivos de control mediante la disposición de unidades de acción establecidas previamente a la concreción de las acciones.

El modelo se vuelve contra la arbitrariedad en todos los niveles del orden; concentra la arbitrariedad en la cúspide, la cual luego se supone que se ha de disciplinar por su propia referencia a valores y por las condiciones ambientales —en la economía, por el mercado y en la administración pública, por la política vinculada al Estado de Derecho. La burocracia significa también que puedan ser conformadas grandes unidades de trabajo en las cuales muchas personas laboran juntas simultáneamente y, sin embargo, de manera coordinada.¹³

El modelo de burocracia significa un sistema de acción regulado y, por tanto, de control. Toda la regulación de las actividades organizacionales se concentra en el sistema, mediante los medios coercitivos posibles para

¹¹ *Vid., Ibid.*, p. 174. La coerción se da en términos de posibles sanciones, que para Fayol constituyen “las condiciones esenciales de una buena administración [...] Si no se llenan todas estas condiciones, es de temer que el sentimiento de la responsabilidad desaparezca de la empresa.” (Henri Fayol, *Administración industrial y general*, p. 160). La sanción es un aspecto inherente al puesto y a la aspiración del control, por lo menos desde la estructura orgánica; sin la sanción no es posible comprender el control que ejerce un jefe hacia sus subordinados.

¹² *Vid.*, Niklas Luhmann, *Organización y decisión*, pp. 35-38.

¹³ *Ibid.*, p. 36.

exigir el cumplimiento de la función; este carácter impersonal restringe el sentido de la acción, incluso de quienes ejercen la dominación, a las condicionantes que impone el sistema de actuación, orientado al logro de objetivos organizacionales.

Esta racionalización de la actividad penetra en todas las esferas de acción posibles en la organización, lo que representa toda forma de control hacia los individuos. Habermas señala que “Weber llama racionalización a toda ampliación del saber empírico, de la capacidad de predicción, y del dominio instrumental y organizativo de los procesos empíricos”.¹⁴ Con el proceso de racionalización, contenido en la teoría de la burocracia, es posible que todos los fenómenos producidos en las organizaciones queden a disposición del sistema.

Tanto el referente taylorista como el weberiano de la acción administrativa han definido una parte sustancial de la actividad administrativa, particularmente en su operación. Se podría decir que prácticamente todos los mecanismos de funcionamiento organizacional son de características burocráticas, tal como los refiere Weber en la teoría de la burocracia, y una parte de sus acciones son de carácter mecanicista, tal como los sugirió Taylor. En el siguiente apartado se abordará la cooperación, como una acción administrativa divergente al control.

3. La cooperación como elemento de la acción administrativa

Una forma de participación diferente en la acción administrativa que se puede derivar del pensamiento administrativo es la de la cooperación. Si bien hay una tendencia incipiente en este sentido a partir de Mary Parker Follett, como se apuntó anteriormente, fue Chester Barnard, en primer término, y posteriormente Herbert Simon quienes establecen, con mayor claridad, una perspectiva teórica diferente de la administración porque *rompen* con la idea del control como acción predominante en la actividad administrativa, sugerida por Taylor y Weber. A esta tendencia conceptual, le sigue, en menor medida, la corriente del neohumano relacionismo, con todo el desarrollo de la motivación, y más recientemente la Escuela del humanismo radical, en especial Omar Aktouf y su visión humanista de la administración, así

¹⁴ Jürgen Habermas, “La teoría de la racionalización de Max Weber”, *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, p. 216.

como Henry Mintzberg, con su crítica a la concepción técnica de la administración.

Desde la propia definición de organización, Barnard asume el carácter cooperativo como un sistema inherente a ella;¹⁵ su idea de cooperación es propia tanto en la organización formal como en las diversas formas de interacción, algunas de ellas informales, entre la autoridad y los subordinados, y entre los propios individuos. Para él, la estructura formal brinda directrices de funcionamiento coordinado, bajo el supuesto de que el individuo asume previamente, con plena consciencia, autonomía y decisión, el carácter impersonal¹⁶ que caracteriza toda actividad organizacional.

Será útil considerar, en este lugar, a las personas en sus aspectos individuales, como externos a cualquier sistema cooperativo. En este aspecto, las personas eligen si entran o no en un específico sistema cooperativo. Esta elección se realiza sobre la base de (1) los propósitos, deseos e impulsos del momento y (2) las alternativas externas al individuo reconocido por él como disponibles. *La organización resulta de la modificación de la acción del individuo a través del control o influencia sobre una de estas categorías.* La deliberación consciente y el control especializado de ellas es la esencia de las funciones ejecutivas [...].

La cooperación y la organización, tal como se observan y experimentan, son una síntesis concreta de factores opuestos, y de pensamientos y emociones opuestos del ser humano. Esto es, precisamente, la función del ejecutivo: facilitar la síntesis en la acción concreta de las fuerzas contradictorias, conciliar las fuerzas, instintos, intereses, condiciones, posiciones e ideales en conflicto.¹⁷

Barnard surge, implícitamente, una participación más activa del individuo en la organización, que tiende a una mayor autonomía de acción y un énfasis en la cooperación, que orienta el trabajo coordinado. En este sentido, cooperar significa la disposición consciente del individuo para contribuir a los esfuerzos comunes, por lo que no se trata únicamente de lo que establece la organización formal, sino que transita por una decisión personal y de grupo por asumir el funcionamiento

¹⁵ Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, p. 66.

¹⁶ Para Barnard el carácter impersonal no se funda exclusivamente en el sistema normativo imperante, sino que también incluyen las acciones y decisiones del grupo o los grupos que conforman una organización.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 17 y 21. Versales en el original.

coordinado. En este sentido, el control no está dado por una directriz jerárquica, y en cierto modo impositiva, sino por la propia especialidad que brinda el puesto, algo similar a lo que expresa Mary Parker Follett cuando habla del “poder con la gente”¹⁸, en donde enfatiza la importancia de la función y su concreción en la acción administrativa.

La voluntad por cooperar, en este orden impersonal, representa un hecho significativo en la interpretación de la actividad administrativa porque establece otros elementos de análisis que no están presentes en la administración del control, como son la motivación, la influencia de la autoridad, la responsabilidad personal y el convencimiento, entre otros. La dominación no se concibe únicamente como una acción de imposición, de carácter vertical, tal como podría derivarse de la idea del control en la administración, sino que la autoridad es la responsable de influir, estimular y orientar la participación común para concretar la cooperación.

Barnard señala que una propuesta objetiva que puede servir de base para un sistema cooperativo consiste en la *creencia* de los participantes (o potenciales participantes) en contribuir al propósito de la organización; el inculcar esta creencia como la existencia real del propósito común es la función fundamental de los ejecutivos.¹⁹ La cooperación implica un proceso inevitable de acción para concretar los objetivos organizacionales, de modo que se trata de un elemento que fundamenta la acción administrativa; pero una cuestión adicional que aquí se plantea es *inculcar la creencia* de que este esfuerzo común permite contribuir a los propósitos de la organización.

El *inculcar* significa adoptar una máxima de comportamiento colectivo, cuya función le corresponde al ejecutivo, con lo que es posible advertir un replanteamiento del sentido de la dominación, con respecto a lo que señalan Taylor y Weber. El creer en algo implica asumir el propósito como propio, de ahí la importancia que adquiere la influencia de la autoridad y la motivación hacia el personal para el cumplimiento de la función. Esta cualidad de la autoridad va en sentido diferente a la imposición que proyecta el control, en donde no hay necesidad de

¹⁸ Mary Parker Follett. *Precursora de la administración*, pp. 103 y ss y, en general, todo el Capítulo Tres. “El poder”.

¹⁹ Chester Barnard, *op. cit.*, p. 87.

estimular el trabajo cooperativo porque todo está dado como una obligación de cumplimiento.

La cooperación significa para Barnard asumir la función como una directriz de orden y acción para estimular la actividad coordinada. Esta idea también parece asumir Simon. El significado que da este autor al comportamiento administrativo se orienta hacia esa forma de participación común en las organizaciones; para Simon no sería posible entender la actividad administrativa desde un comportamiento uniforme y único, tal como se sugiere desde el control, sino que está en función de la manera en que se asume la cooperación y se ejerce la dominación.

Pues bien: si un ejecutivo es capaz de construir para sí mismo y para sus asociados una conversación imaginaria de ese estilo es que se halla en camino de comprender cómo la situación organizativa moldea creencias y actitudes. Con ello habría dado también el primer paso para analizar la manera en que las creencias y actitudes pueden ser modificadas mediante el cambio de corriente de comunicaciones de la organización. Puede a continuación concretar su atención en la autoridad que él ejerce y en las que ejercen aquellos que le rodean.²⁰

Desde estos supuestos, el comportamiento administrativo se define a partir de la influencia que ejerce la autoridad en los individuos, de modo que no es un comportamiento único y permanente, debido a que está supeditado a las propias condiciones de la organización y de la autoridad; en este sentido, no se trata de ejercer control sobre las actitudes personales o grupales, sino de modificarlas hacia la realización de acciones comunes orientadas al logro de objetivos organizacionales. En este esquema de participación colectiva no sólo se proyecta el ejercicio de la dominación sino la propia actividad del individuo, que en Simon se resume en la decisión.

[...] los mecanismos que hacen posible la integración al modelo de comportamiento que resulta del funcionamiento de esos mecanismos [...] comprende tres etapas principales:

- 1) El individuo (o la organización) toma amplias decisiones relativas a los valores a los que va a dedicar sus actividades, a los métodos generales que va a emplear para alcanzar esos valores y a los conocimientos, habilidades e información que necesitará para tomar determinadas decisiones [...].

²⁰ Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*, p. XVII.

- 2) El individuo diseña y establece mecanismos que dirigirán su atención, canalizará la información y conocimientos, etc., de manera que hagan que las decisiones específicas diarias se acomoden al plan esencial. [...].
- 3) El individuo ejecuta el plan a través de decisiones y actividades diarias que encajan en el marco suministrado por las etapas 1) y 2).²¹

El ámbito de deberes de los individuos que se definen a partir de los objetivos y las actividades organizacionales sustentan, por un lado, la acción coordinada, mediante las expectativas que surgen en la realización de una actividad en otras actividades y en todo el sistema de interactuación,²² y, por el otro, las decisiones cotidianas que los individuos deben tomar para mantener este comportamiento común, de ahí la importancia que le atribuye Simon a la decisión. Su concepción de decisión brinda elementos de autonomía y responsabilidad de los individuos para la concreción de las funciones organizacionales, con lo que tiende a disminuir, y en algunos casos cancelar, los mecanismos de acción controlados desde la dirección y apelar a la cooperación.

Quizá, en este sentido, una de las características más relevantes en la distinción entre el control y la cooperación es el papel que desempeña la autoridad. Mientras que desde el control la autoridad se asume como una especie de supervisión de los referentes de acción previamente dispuestos por la organización, en la cooperación aspira al convencimiento para la concreción de la actividad.

Esta concepción está fincada en la persona que es capaz de influir en los demás, por lo que el carácter impersonal que brinda el sistema formal establecido tiende a ser menos relevante para lograr su funcionamiento; y una buena parte de ello está fincado en lo que es capaz de hacer la autoridad, por esta razón, Simon emplea el término “influir” más que “dirigir”.

Empleamos aquí el término “influir” más bien que el de “dirigir” porque la dirección —es decir, el empleo de la autoridad administrativa— es sólo una de las diferentes maneras en que el personal administrativo puede afectar a las decisiones del personal operatorio; y, por consiguiente, la construcción de una organización administrativa es algo más que una simple distribución de funciones y una asignación de autoridad.²³

²¹ *Ibid.*, pp. 92-93.

²² *Vid.*, *Ibid.*, pp. 68- 70.

²³ *Ibid.*, pp. 4-5,

Con esta redefinición de la autoridad, Simon advierte el sentido de la administración, como un mecanismo de cooperación y coordinación de la acción, por eso señala que la construcción de una organización administrativa va más allá de la distribución de funciones y asignación de la autoridad, como parece plantearse desde la teoría de la burocracia; contrariamente, apela a un proceso de integración de la función en donde los individuos asuman la condicionante del trabajo común. La autoridad es la figura que es capaz de orientar la actividad hacia ese sentido, de ahí la importancia que adquiere el término influir más que dirigir.

La concepción de la cooperación plantea dos interpretaciones en la acción administrativa. Por un lado, como un elemento de orden que es necesario en las organizaciones para lograr la coordinación de los individuos; desde este supuesto, la cooperación constituye un aspecto inevitable de la acción administrativa derivado de la división del trabajo. Por el otro lado, se trata de diferenciar la participación común de la idea del control; el cooperar como una aspiración de integración, individual y colectiva, en la que los individuos asuman, por sí mismos, su condición funcional, sin apelar a los mecanismos de coerción que son propios de los procesos de dominación impuestos por una autoridad o un sistema de dominación.

Conclusiones

En este trabajo se realizó una interpretación en torno al significado de la acción administrativa desde dos perspectivas, aparentemente contradictorias, sugeridas desde el pensamiento administrativo: el control y la cooperación. Ambos planteamientos son inevitables en la administración. Por un lado, el control es un proceso de acción que necesita toda organización para aspirar a un orden dentro de ella y procurar el logro de sus objetivos. Por otro lado, la cooperación define toda actividad de grupo, particularmente si se orienta al logro de objetivos organizacionales; en este sentido, la cooperación es un elemento de primer orden para comprender el significado de la coordinación en la acción administrativa.

Sin embargo, la prevalencia de uno u otro en la administración define la participación común de los individuos en las organizaciones. Tanto el control como la cooperación son acciones impersonales que asumen

todos los miembros para contribuir a una finalidad común; este carácter impersonal es de grado: mientras que el control se asume incondicionalmente a un sistema de dominación, en la cooperación parece apuntar a un proceso de convencimiento personal implícito para la ejecución de la función. A medida que crece el control, el grado de imposición aumenta y la posibilidad de *convencimiento* personal disminuye; en tanto que cuando la cooperación prevalece como sistema de acción, el control tiende a disminuir y los procesos de motivación e influencia se incrementan.

En los sistemas de control sugeridos por la administración científica, la dominación se finca en el carácter impositivo que brinda el andamiaje mecanicista de la función; por su parte, en la teoría de la burocracia, la fuente de dominación es el sistema normativo imperante, que brinda los elementos de orden para aspirar al cumplimiento de los objetivos; en ambos casos, la dominación es fundamental para aspirar al orden, incluso apelando a los mecanismos de coerción que el propio sistema provee.

Es preciso decir que las posibilidades de control en la administración también son de grado; mientras que en algunas organizaciones, como las militares, se aleja la motivación personal para el cumplimiento de objetivos organizacionales, en organizaciones de carácter voluntario, como los partidos políticos u organismos no gubernamentales, es necesario inculcar con mayor énfasis los objetivos. Estas dos formas de entender el control sustentan una buena parte de su distinción con respecto a la cooperación.²⁴ En el primer caso se trata de procesos de imposición en donde hay una disciplina exacerbada; contrariamente, en el segundo, la voluntad individual es fundamental, en el que el control se subsume al convencimiento personal por asumir plenamente la función para el logro de objetivos comunes.

Así como la acción administrativa es distinta cuando prevalece el control o la cooperación, también tiene implicaciones en la forma de ejercer la dominación. La autoridad es un elemento imprescindible de acción en la administración debido a que refiere a la concreción de la actividad y hace posible el orden impersonal imperante en una organización. Sin embargo, la prevalencia del control como ámbito de

²⁴ Vid., Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, p. 88.

actuación colectiva justifica la dominación previamente a la operación de las acciones, bien sea a partir de la directriz técnica que diseña la actividad común o bien gracias al sistema jerárquico y funcional que hace posible delimitar los ámbitos de actuación de quienes conforman una organización. Si prevalece la cooperación como ámbito de acción común, la dominación se encuentra mediada por la influencia de la autoridad y la motivación; gracias a esto surge la posibilidad de aspirar al convencimiento para la ejecución de la función.

Referencias

Barnard, Chester, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, Massachusetts, 1960.

Fayol, Henri, *Administración industrial y general*, Herrero Hermanos, México, 1971.

Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa, I "Racionalidad de la acción y racionalización social"*, Taurus, Madrid, 2001.

Luhmann, Niklas, *Organización y decisión*, Herder, Universidad Iberoamericana, México, 2010.

Parker Follett, Mary, *Mary Parker Follett. Precursora de la administración*, McGraw Hill, México, 1997.

Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires, 1984.

Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Taylor, Frederick Winslow, *Principios de la administración científica*, Herrero Hermanos, México, 1971.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.