

Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina

Viviane Márquez y Rainer Godau

INTRODUCCIÓN

CON LA EXPANSIÓN del capitalismo en Europa occidental y Estados Unidos, surgen formas nuevas de organización del trabajo productivo y de la administración del aparato burocrático del Estado. Ambos fenómenos serán interpretados inicialmente como reflejos y mecanismos profundos del sistema capitalista. Sin embargo, mientras se reconocerán diferencias profundas entre las distintas fases y lugares de implantación del capitalismo (Mandel, 1975; Frank, 1968; Wallerstein, 1979; Amin, 1976; Evers, 1979) en cambio, los principios de organización subyacentes, elaborados por distintas tendencias de la llamada *teoría de la organización* se aplicarán en principio a cualquier sociedad y en cualquier momento histórico.¹

Como consecuencia, son pocos los estudiosos de las sociedades de desarrollo capitalista dependiente y tardío, que han percibido,

¹ Como explicaremos más adelante, la noción de "organización" reúne en un primer momento tanto la actividad productiva como la administrativa (privada o pública), y su estudio se enfoca al análisis de las formas concretas que asumen estas actividades. El problema, como argumentaremos, es en función de qué visión u objetivo se analizan estas formas concretas.

o intentado aclarar, la naturaleza de las premisas tácitas que subyacen a las diferentes corrientes de esta teoría (Oszlak, 1977). En la práctica, se han aplicado a las sociedades periféricas instrumentos teóricos y metodológicos creados para las sociedades de capitalismo temprano y dominante: estos instrumentos se han tratado como aproximaciones modificables según las pruebas contrarias que se presenten en casos concretos. De esta manera, lejos de transformarse en fuente de renovación de la teoría, la confrontación con una realidad social distinta a la asumida originalmente ha contribuido solamente a caracterizar a las burocracias de los países del Tercer Mundo como copias imperfectas de modelos unversalizados y congelados en un eterno presente.

En este trabajo, en vez de adoptar una postura meramente crítica frente a esta situación, intentamos asentar las bases de un estudio de las organizaciones que fundamente su divergencia con respecto a modelos más ortodoxos en la experiencia latinoamericana. Nuestra pretensión en tan ambicioso propósito no es crear algo parecido a una teoría "tropical" de las organizaciones, sino incorporar en un planteamiento teórico general las diferencias observables en el comportamiento burocrático de sociedades de capitalismo temprano y de capitalismo tardío. La crítica que presentamos a continuación tiene, por lo tanto, una triple finalidad: en primer lugar, explicar por qué esta teoría proyecta una imagen distorsionada de la realidad latinoamericana; en segundo lugar, rescatar y redefinir algunos de sus elementos para incorporarlos en una nueva síntesis; en tercer lugar, sentar las bases de una visión del fenómeno organizacional más articulado a procesos sociales definidos en un contexto histórico.

La expresión *teoría de la organización* proyecta una imagen de cohesión interna que está lejos de representar los logros en este campo. Como señalaremos en el primer apartado se trata más bien de un conjunto anárquico de trabajos que al discrepar sobre los límites que definen su objeto de estudio crean un campo fragmentado por la multiplicidad de unidades de análisis, definiciones y agregaciones de datos. Sin embargo, entre las diferentes tendencias destacan algunos elementos comunes que son de especial relevancia para analizar críticamente las extrapolaciones a burocracias del Tercer Mundo potencialmente justificables.

Una primera característica que comentaremos podría resumirse como la tendencia a analizar las organizaciones exclusivamente como instrumentos específicos para generar bienes y servicios. Propondremos en su lugar que las organizaciones deben considerarse como mecanismos generalizados de reproducción social, redefinición que no excluye, sino que hace relativa la primera.

Un segundo rasgo sujeto a crítica es el nivel analítico generalmente muy bajo al que se ven relegadas las proposiciones planteadas en este campo. Éstas se convierten en meras descripciones de una realidad estrechamente limitada al contexto (implícito en todos los casos) del capitalismo de países centrales. Por otro lado, tales proposiciones operan una ruptura *de facto* con el contexto societal, definiendo un territorio con límites engañosamente bien definidos dentro del cual se explora un conjunto desarticulado de generalizaciones empíricas de bajo potencial acumulativo o explicativo.

Sostendremos en este trabajo que, lejos de contribuir a un enriquecimiento en el conocimiento de las organizaciones, esta ceguera voluntaria ha contribuido a su empobrecimiento y puede significar, a mediano o largo plazo, el relativo abandono de este nivel analítico en favor de otros, ya sea "hacia abajo", en el nivel de los actores individuales en interacción, o "hacia arriba" donde se convertiría en mero reflejo de mecanismos societales independientes de la acción organizacional.

I. ORGANIZACIÓN Y CAPITALISMO: EXPLOTACIÓN Y DOMINACIÓN VERSUS RACIONALIZACIÓN

El interés por estudiar el fenómeno de sistematización y formalización del trabajo tanto productivo como administrativo surge a mediados del siglo pasado, cuando el proceso capitalista ha alcanzado una gran amplitud en Europa occidental. Es a partir de esta época también que los aparatos estatales (particularmente el prusiano) empiezan a demostrar un alto grado de eficiencia ejemplificada en varias ocasiones en su capacidad de represión y de conquista militar. Dos tendencias en la interpretación de este fenómeno se opondrán inicialmente: la primera, marxista, que pronto se desinteresará de este fenómeno (exceptuando su aspecto macroteórico), y la segunda, weberiana, que representará el punto

de arranque de la llamada teoría de la organización. Es interesante recordar este punto de partida, porque es precisamente de esta confrontación inicial que nace la actual ruptura, no solamente teórica sino hasta cognoscitiva, que ha imposibilitado concebir a las organizaciones simultáneamente como problemas de ingeniería social y agentes clave en la dinámica de una formación social.

En el contexto del marxismo, es la teoría económica la que explica la acumulación por medio de la extracción de plusvalía. Por lo tanto, la observación detallada de las empresas industriales no puede ser motivo de la averiguación de este principio, sino que sirve para ilustrar el surgimiento del proletariado como clase "en sí", resultado de las relaciones sociales implicadas en el modo de producción capitalista. Por consiguiente, lo que interesa a estos observadores del trabajo fabril es la manifestación concreta de la dislocación de las relaciones sociales precapitalistas: a medida que la mano de obra se concentra en fábricas, los artesanos y trabajadores independientes que habían logrado retener cierta autonomía con respecto a los dueños del capital se ven forzados a vender su fuerza de trabajo directamente al capital y a someterse a sus reglas (reglas que pronto llamarían la teoría de la organización). En otras palabras, mientras que el análisis marxista supone la dimensión instrumental de la organización industrial como productora de plusvalía, no se detiene en ella, porque su interés principal radica en analizar esta organización como mecanismo de explotación a la vez que instrumento de formación del proletariado (Braverman, 1974).

Por estas razones, las empresas industriales como tales quedarán marginadas en el discurso marxista; sólo representan el punto de articulación, concebido en términos abstractos, entre las fuerzas y las relaciones de producción. Cualquier elaboración detallada de su funcionamiento se considera irrelevante o como una simple manifestación ideológica destinada a legitimar un sistema de explotación.

Al abstraer los procesos de reproducción capitalista del funcionamiento cotidiano de las fábricas, la tendencia marxista opera una ruptura entre el capitalismo y las organizaciones, relegando estas últimas a un papel de ejecutantes (en oposición a agentes) de los procesos de acumulación y dominación capitalistas.

Paralelamente, la tendencia racionalista encabezada por Weber también llegará a separar la concepción instrumental de las organizaciones de la sociedad, haciendo abstracción de la segunda. Según esta tendencia, se interpreta el surgimiento de la organización burocrática como un proceso de "societalización" (*Vergesellschaftung*) que requiere de formas complejas de interacción, cuyos criterios fundamentales se derivan del supuesto de una racionalidad inmanente (Clegg y Dunkerley, 1980). En tal contexto, las organizaciones burocráticas representan un nuevo orden en el que se sistematizan las actividades económicas con el fin de hacerlas calculables, y por consiguiente, controlables (Weber, 1947).

Este punto de partida histórico es el que asienta el fundamento, a la vez ideológico y ontológico, de una futura teoría de la organización enfocada en una realidad racionalmente ordenable y conquistable. Dicho en otras palabras, la racionalidad de la sociedad capitalista se ve materializada en una organización racional de los medios para producir, volviéndose esta última sinónimo de la misma racionalidad capitalista.

Dadas tales premisas, es la forma que toman las relaciones en las fábricas —precisamente las que desdeñan los marxistas— la que interesa estudiar. Es también a partir de este momento que la definición misma de las organizaciones se identifica con la versión abstracta de una empresa fabril: con el uso de metáforas mecánicas que representan a la organización como una "máquina" (Morgan, 1980), o una "herramienta" (Perrow, 1979). Al mismo tiempo, se asimila la noción de acumulación a la de "metas" —o sea, cualquier resultado conscientemente perseguido— lo cual tiene la gran ventaja de poder aplicarse a toda clase de organizaciones. A pesar de la gran variedad en las aportaciones posteriores a este período clásico, quedará inquebrantable este principio de metas (Georgiou, 1973), así como la relación implícita de oferta y demanda de un "producto" organizacional que se establece entre la organización y la sociedad que la rodea. En este sentido, la noción de meta sirve como principio organizador de las diferentes actividades organizacionales que en su conjunto se suponen orientadas hacia la obtención de este producto.²

² Se trata, por supuesto de una generalización burda. En el transcurso

Weber fundará su interpretación del fenómeno organizacional en el tipo legal-racional de dominación ejercido por medio de un "cuadro administrativo" (Weber, 1947). En este contexto, la naturaleza de la organización burocrática está determinada tanto por su inserción en el contexto general de la sociedad capitalista como por su organización política. Esta última se fundamenta en la creencia en la legitimidad de un orden formalmente establecido. La relación entre legitimidad y burocracia está mediatizada por el criterio de una doble racionalidad: la racionalidad medio-fines (*Zweckrational*) que tipifica la empresa fabril y la que se define dentro de un contexto valorativo (*Wertrational*) correspondiente a organizaciones de carácter normativo (*v.gr.*: iglesias, sectas religiosas, movimientos revolucionarios, partidos políticos, etc.).

La burocracia como estructura concreta se orienta hacia los fines que la dominación legal-racional propicia, o sea, fines fundamentalmente productivos, en el contexto de una sociedad plenamente capitalista. Es a partir de la organización racional capitalista del trabajo formalmente libre, la estructuración racional de la empresa, la separación entre casa y fábrica (o casa y oficina), así como el desarrollo de una contabilidad racional, que el capitalismo occidental imprime su carácter fundamental de calculabilidad (*Kalkulierbarkeit*). Se trata, por consiguiente, de una racionalidad que consiste en perfeccionar los medios para alcanzar fines productivos preestablecidos, y que se fundamenta en principios generales de organización "burocrática" aplicables a diferentes contextos, desde sectas religiosas hasta oficinas de gobierno.

Las relaciones sociales estipuladas por la dominación legal-racional se consideran a la vez legítimas y racionales sólo en la medida que puedan reducirse a una acción instrumental claramente delimitada. Para lograr tal propósito, se formalizan y despersonalizan las relaciones laborales, y se despoja la noción de

de veinte años, los términos de la discusión del concepto de metas se van transformando y haciéndose complejos, hasta perder toda noción de motivación y previsión, como en la noción de "metas operativas". Para más detalles, véase Perrow, 1951; Gusfield, 1955; Messinger, 1955; Clark, 1956; Selznick, 1957; Sills, 1957; Thompson y McEwen, 1958; Blau y Schoenherr, 1971; Simpson y Gulley, 1962; Simon, 1964; Scott, 1964; Warner y Havens, 1968; Mohr, 1973; Jenkins, 1977 y Budde y Child, 1982.

poder de su contenido coercitivo para redefinirla como el derecho al ejercicio de una autoridad técnicamente fundamentada y limitada. Esta fórmula representa el inicio del argumento tecnocrático basado en el principio de separación entre administración y política, el cual tendrá grandes repercusiones posteriores, especialmente en el estudio de los países del Tercer Mundo. Como consecuencia, cualquier manifestación de poder o cualquier proceso político que no tenga una función instrumental clara asumirá un carácter de patología. Por tanto, mientras más politizado es un contexto social, más "anormal" aparecerá el proceso organizacional que le corresponde. El elemento político será visto, casi por definición, como parásito del productivo.³

Es en esta orientación casi exclusivamente referida a fines productivos que Weber deja una huella indeleble en la sociología de las organizaciones. Tanto los seguidores directos de esta tradición (Gouldner, 1954; Merton, 1951) como los que intentarán superarla (Merton, 1964; Hall, 1963; Crozier, 1964 y 1973) adoptarán esta perspectiva instrumental.

De hecho, el desencanto postweberiano con el modelo de dominación legal-racional no surge de un cuestionamiento de su visión instrumental, sino, en primer lugar, de sus pretensiones de eficiencia. De allí surgen, por ejemplo, las largas discusiones sobre las "disfunciones" de la burocracia (Merton), la noción de meta y sus implicaciones o los deslizamientos de metas (Selznick, 1957 y 1964; Zald y Ash, 1966; Merton, 1964; Gusfield, 1955). Allí también empieza a considerarse patológicamente el término burocracia (Crozier, 1964; Gouldner, 1964) tradición que se ha difundido ampliamente en nuestro lenguaje para denotar cualquier práctica objetable (de acuerdo a cualquier criterio), desde el formalismo o la jerarquización excesiva hasta el tortuguismo y la corrupción.

En un segundo momento, la crítica a Weber cuestionará la validez universal del modelo burocrático tanto en términos empíricos como instrumentales (Prethuis, 1961; Pool, 1982; Hall, 1963; Litwak, 1961; Udy, 1959) y propondrá otros tipos de organización con características diferentes según sus beneficiarios

³ Es evidente que Weber no es responsable de esta dicotomía sino principalmente Woodrow Wilson quien la puso en boga. Pero Weber es el primero en separar la administración de su dirección política.

(Blau y Scott, 1962), la base de la conformidad exigida de sus participantes (Etzioni, 1961), el tipo de "ambiente" con el que se relacionan (Burns y Stalker, 1962),⁴ o su tecnología (Woodward, 1965; Hickson *et al*, 1969; Perrow, 1967). Inicialmente, una gran parte del esfuerzo de investigación consistirá en evaluar la utilidad y el alcance de los modelos nuevos (Hall, *et al*, 1967; Litwak y Meyer, 1966), pero pronto se abandonará cualquier pretensión de localizar clases de organizaciones claramente separables que correspondan a los tipos postulados, y se conservarán estas tipologías a título meramente heurístico.

Entre tales esfuerzos puede citarse la muy voluminosa literatura sobre la estructura organizacional (Aldrich, 1972; Blau y Schoenherr, 1971; Pugh *et al*, 1968; Pugh *et al*, 1969; Hage y Aiken, 1967). Este conjunto de trabajos parte, en primer lugar, de una preocupación por revisar y ampliar la lista weberiana inicial de características estructurales en las organizaciones. En segundo lugar, intenta atribuir las variaciones estructurales observadas a diferentes imperativos, principalmente el de tamaño y de tecnología (Woodward, 1965; Perrow, 1967; Hickson *et al*, 1969). En otras palabras, la gran variedad de arreglos estructurales descubierta por la exploración empírica se interpreta como el reflejo de la capacidad de adaptación de las organizaciones, como si sus estructuras representaran la imagen congelada de adaptaciones pasadas (y exitosas). Además, este postulado permite atribuir la supervivencia de cualquier unidad organizacional a tales ajustes (y no, por ejemplo, a la intervención del Estado).

Si examinamos, por otro lado, el aporte de índole más teórica de la escuela funcionalista sobre el fenómeno organizacional (Parsons, 1964; Etzioni, 1961), observamos que lejos de restar importancia al principio instrumental, sólo lo redefine dentro de un contexto sistémico; por ejemplo, redefinirá la noción de poder como la capacidad sistémica de movilizar recursos para desempeñar las diferentes funciones necesarias a la continuidad del sistema organizacional. Sin embargo, cualquier función que se distinga de las metas productivas propiamente dichas (*v.gr.* in-

⁴ El término sociológico "ambiente" es difícilmente definible, dado que incluye todo lo que es externo a la organización. De ahí la dificultad en centrar la discusión sobre aspectos específicos de este concepto, y la gran dispersión de definiciones operativas.

tegración interna) se ve supeditada a estas últimas consideradas clave en la articulación entre sistema organizacional y sistema social (Georgiou, 1973). ¿Qué cambio representa esta postura con respecto al planteamiento weberiano inicial? La diferencia más evidente es que se "sistemiza" la noción de racionalidad y se vuelve inmanente la organización misma. Gracias a esta capacidad homeostática, la necesidad de hacer explícita la vinculación organización-sociedad no tiene por qué ir más allá de la estipulación de ajustes coyunturales y de la oferta de un "producto" a otras entidades o actores en el ambiente inmediato. En resumen, la inserción societal implícita en tales planteamientos puede asimilarse a nociones elementales de oferta y demanda.

Posteriormente, cuando la noción de ambiente se hace específica en el enfoque llamado "contingente" (Katz y Kahn, 1966; Yuchtman y Seashore, 1967; Lawrence y Lorsch, 1967), seguirá imperando el principio instrumental en la definición de los parámetros ambientales significativos: se verán seleccionados según las necesidades de la función productiva (*v.gr.* financiamiento, tecnología, recursos administrativos, etc.).

La lista de ilustraciones del trasfondo instrumentalista de las diferentes corrientes presentes y pasadas en el análisis organizacional de los últimos decenios podría, sin duda, alargarse. También podría hacerse considerablemente más compleja si se incluyeran todos sus matices, sus campos de luchas internas, sus polémicas, sus caciques y sus rebeldes. Pero no pretendemos presentar una revisión panorámica de las diferentes escuelas y tendencias que han conformado el discurso organizacional (tarea ya cumplida en forma de panegírico en holandés, 1982), sino señalar el vínculo que casi todas han conservado con una perspectiva que definimos como instrumental.

Tampoco queremos afirmar que el discurso organizacional se haya desenvuelto en un vacío de crítica interna (Perrow, 1979; Clegg y Dunkerley, 1980; Benson, 1977; Colignon y Cray, 1980; Silverman, 1971; Tsurrel y Morgan, 1979; Schreyogg, 1980). Lo que observamos es que, hasta la mitad de los años sesenta, esta visión instrumental ha ejercido una hegemonía indiscutible en Gran Bretaña y Estados Unidos, los dos países que representan el peso mayor de la creación intelectual en este campo.

Al quebrarse esta hegemonía a partir de los años setenta, se desarticula y se atomiza el discurso organizacional dominante. Esta ruptura permitirá una reorientación en dos direcciones opuestas: por un lado, hacia enfoques microorganizacionales (Silverman, 1971; March y Olsen, 1976; Crozier y Friedberg, 1977), los cuales cuestionarán los dogmas instrumentalistas y en algunos casos denunciarán el concepto de organización como reificación. Por otro lado, se empezarán a plantear, por primera vez, problemáticas macroorganizacionales tales como la idea de sociedad de organizaciones (Perrow, Benson, 1982), que redefine la acción organizacional dentro de un contexto societal complejo.⁵ (Perrow, 1979; Clegg y Dunkerly, 1980; Burrell y Morgan, 1979.)

Actualmente, el panorama puede describirse como un conjunto heterogéneo en el cual coexisten sin dialogar ni tampoco polemizar una multiplicidad de discursos contradictorios, entre los cuales, sin embargo el más ortodoxo sigue teniendo la voz más fuerte (o por lo menos el más alto volumen de artículos publicados, las revistas más leídas y los nombres e instituciones más prestigiados).

Si consideramos este conjunto desarticulado como instrumental para el estudio del fenómeno burocrático en los países del Tercer Mundo, se presentan dos opciones teóricas: la primera, la más inmediata, consiste en replicar las concepciones instrumentalistas y eficientistas que hemos criticado, trasplantadas en sociedades que se describen alternativamente como atrasadas, tradicionales, en "transición", en proceso de modernización, y finalmente, dependientes.

La segunda opción que se esboza a partir de los años sesenta, parte del proceso histórico de las naciones del Tercer Mundo e intenta construir un discurso propio. Veremos en la segunda parte de este trabajo el desenvolvimiento y las posibilidades que ofrecen estas dos opciones para teorizar sobre el fenómeno burocrático en América Latina.

⁵ El primero en formular este concepto es Henri Lefebvre, en 1951, en *La Survie de la société*. Pero este libro pasa desapercibido hasta finales de los setenta cuando se traduce al inglés.

II. LAS BUROCRACIAS LATINOAMERICANAS: DE LA MODERNIZACIÓN AL AUTORITARISMO

Ningún diagnóstico de los trabajos relevantes al fenómeno burocrático en América Latina puede hacerse con rigor académico, porque no existen, al igual que en los países del Primer Mundo, líneas paralelas y continuas de discursos claramente asociados con sus disciplinas y subdisciplinas respectivas, y legitimados por los integrantes de estas agrupaciones organizados en centros universitarios y asociaciones profesionales. Lo que debemos examinar, clasificar y evaluar representa, por una parte, la suma de la producción intelectual procedente de diversos países con disciplinas, idiomas y tradiciones intelectuales poco similares. A éstos se suma una más pequeña proporción de aportaciones autóctonas pero inspiradas por estas corrientes de ideas originadas fuera de América Latina. Finalmente, se añade un tercer componente que por ser latinoamericano no es menos heterogéneo, porque también procede de países, disciplinas y tradiciones distintos.

En tales condiciones, cualquier síntesis como la que intentamos aquí tendrá que basarse en un ensamble imperfectamente articulado de aportes que, en su mayoría, nunca fueron concebidos para tal uso, y cuyos autores podrían apelar en contra de las críticas que enunciamos a continuación con la facilidad que proporciona un discurso claramente delimitado y lógicamente fundamentado.

Cuando retomamos, por ejemplo, la tradición sociológica de estudio de las organizaciones que hemos caracterizado como instrumental, sus representantes jamás pretendieron que sus conclusiones fueran aplicables más allá de sus países de origen. Sin embargo, fuera de advertencias específicas que en algunos casos se encuentran escondidas al final de alguna nota al pie de página, este tipo de análisis suele adoptar el discurso universalista del positivismo lógico, otorgándose el sello legitimador del método científico. Por lo tanto, no debe extrañar que se hayan utilizado *bona fide* generalizaciones obtenidas en tales condiciones como punto de partida en contextos nuevos, sobre todo considerando el ahistoricismo que ha caracterizado el desarrollo de las ciencias sociales desde la posguerra.

Existe un acervo de estudios distribuido sobre un largo período que, en forma directa (Riggs, 1964 y 1966; Greenberg, 1970; Grindle, 1977 y 1981; Stinchcombe, 1973; Cleaves, 1975; Scurrah, 1980) o indirecta (Hansen, 1971; Payne, 1968; Johnson, 1971; Weinstein, 1975; Evans, 1979; Lomnitz, 1977; Smith, 1981; Purcell, 1975; y Purcell y Kaufman, 1977) han formulado algunas generalizaciones o diagnósticos sobre el funcionamiento de componentes diversos de los sistemas burocráticos de diferentes países de América Latina. Esta literatura, por ajena que parezca al campo de las organizaciones no por ello deja de ser relevante a la noción instrumental de desempeño burocrático que hemos analizado críticamente. Esta es, precisamente, la primera pregunta que se haya formulado sobre las burocracias latinoamericanas: ¿son, o no capaces de contribuir al esfuerzo de modernización de la región? ¿O deben clasificarse entre las fuerzas de la tradición y del atraso? Es implacable el juicio que impugna a estas burocracias. Los trabajos de Hansen (1971), Payne (1968), Stinchcombe (1973), Johnson (1971), Weinstein (1975), contestan esta pregunta afirmativamente: las burocracias latinoamericanas son ineficientes, corruptas, derrochadoras, rígidas y antidemocráticas, esto es, en comparación con las burocracias "normales" que sirven de modelo implícito. Así es como una gran parte de la crítica abierta o velada a las burocracias latinoamericanas se sustenta en su aparente incapacidad de funcionar a partir de principios de finalidad, misma que a menudo se vincula con su grado de avance en el proceso de modernización.

Esta relación poco explícita pero innegable entre modernización y racionalidad instrumental se ejemplificará en varios contextos, particularmente en la tan comentada oposición entre técnicos y políticos, donde los primeros se asocian con la noción de modernidad y efectividad, y los segundos implícitamente con formas de dominación política que supuestamente anteceden a la democratización que las sustituirá.

Tales planteamientos suponen una identificación del proceso social latinoamericano con la lógica del desarrollo capitalista temprano y dominante, misma que se ha denunciado como ficticia. Por ejemplo, el mismo movimiento de administración para el desarrollo, corriente de ideas claramente asociada con la teoría de la modernización, desecha pronto tales principios meramente va-

lorativos y busca relacionar el proceso administrativo con el contexto social y político de los países de América Latina. Por otro lado, una nueva tendencia en las ciencias sociales latinoamericanas empieza a conformarse a partir de la crítica de la teoría de la modernización. Este discurso incipiente empezará por afirmarse al denunciar como falaz la dicotomía tradicional-moderno y sustituyéndola por nociones de dualismo económico y colonialismo interno (Casanova, 1965; Stavenhagen, 1965; Cockcroft, Frank y Johnson, 1972; Frank, 1968). Según esta perspectiva, es la modernización, o más bien la penetración del proceso capitalista mundial en los países del Tercer Mundo, la que profundiza enormemente las brechas económicas y sociales heredadas de las épocas coloniales y prolongadas en las fases de economías de exportación.

Este replanteamiento se verá transformado y complementado posteriormente por el esquema de la dependencia (Cardoso y Falletto, 1967; Frank, 1968; Dos Santos, 1972; Sunkel, 1973), pronto seguido por la discusión sobre el autoritarismo (Malloy, 1977; Collier, 1979; Stepan, 1977; Kaufman, 1977; O'Donnell, 1972; Reyna, 1977). El primero redefine el dualismo económico y las estructuras políticas y sociales de América Latina dentro de un contexto mundial. El segundo se concentrará en caracterizar los regímenes políticos nacidos de esta situación, tanto en términos de las configuraciones de clases que los sostienen, como en función de su *modus dominandi*.

No pretendemos hacer la historia ni la crítica de los trabajos relacionados con estas diferentes corrientes, lo cual nos llevaría lejos de nuestro objetivo inicial. Lo que importa subrayar aquí es que en esta visión del proceso de industrialización de América Latina, capitalismo y racionalidad ya no son sinónimos: donde hay penetración capitalista, hay desarrollo desigual, hay enriquecimiento de unos a expensas de otros, y hay mecanismos políticos para mantener estas desigualdades. Para entender la dinámica de esta situación, no bastaría con enfocar las microeconomías y microrracionalidades de cada organización frente a su miniamiente; aquí se trata de entender las consecuencias societales del comportamiento de conjunto de estructuras políticas, administrativas y económicas enmarcadas en formas institucionales que se ubican en un proceso histórico mundial.

En vez de encaminarse hacia regímenes democráticos burgueses, la industrialización de América Latina ha provocado un brote de regímenes llamados "autoritarios", comparables, en algunos aspectos, a los que experimentó Europa en los años treinta. Los científicos sociales se interrogan sobre sus orígenes (Serra, 1979; Hirschman, 1979), o sobre las variaciones que sufren en diferentes contextos históricos y geográficos (Cardoso, 1979; Perlmutter, 1981; O'Donnell, 1972), comparando países y situaciones.

Cualesquiera que sean las controversias que todavía oponen diferentes versiones y facciones de este discurso, ya no se cuestiona su definición del proceso histórico latinoamericano como desarrollo capitalista dependiente en relación con el surgimiento de regímenes autoritarios, corporativistas o ambos; tales planteamientos quedaron constituidos como el discurso dominante, todavía insuficientemente desarrollado, de una realidad que ya no reconoce ningún parecido con las experiencias pasadas del Primer Mundo.

¿Cuál sería el lugar ocupado por una teoría del fenómeno burocrático en este marco todavía poco definido? La mayoría de los estudiosos de la dependencia y del autoritarismo concuerdan en atribuir una importancia fundamental a las burocracias estatales como medios de acción para los regímenes que sostienen; por un lado, constituyen instrumentos para llevar a cabo proyectos gubernamentales, y por otro, sirven a la vez de marco y de freno a la participación política de las organizaciones que representan los sectores populares. Se señala también el papel de las burocracias estatales como teatro de luchas entre los diferentes grupos y facciones que forman parte de las coaliciones dominantes. Estas luchas se reflejan en acciones estatales desarticuladas y contradictorias.

Tanto las dificultades económicas inseparables de la situación de dependencia como la base represiva de la dominación autoritaria imprimen a los aparatos estatales latinoamericanos una curva ascendente, tanto en términos del volumen de estos aparatos como en términos del poder de sus integrantes. Por lo tanto, la gran mayoría de los autores pronostica una expansión futura del aparato estatal de los regímenes autoritarios (Oszlak, 1978; Erikson, 1977; Cardoso, 1979) que va enmarcando paulatinamente las actividades de los sectores privados en redes de control invi-

sible, al mismo tiempo que multiplica las fuentes de contradicciones internas en la acción estatal.

¿Cómo surgen, históricamente, estos aparatos burocráticos? ¿Sobre qué bases burocráticas se sustentan, por ejemplo, los regímenes populistas de los primeros decenios del siglo? ¿Cuál fue la base organizativa de los intentos abortados de las democracias representativas de la posguerra? Los contados estudios de la formación histórica de los estados latinoamericanos (Uricoechea, 1980; Oszlak, 1978) revelan que el largo proceso de burocratización centralizadora experimentado por las colonias españolas y portuguesas de América Latina fue una base poco propicia para el surgimiento de las democracias anunciadas por los teóricos de la modernización. La concentración de poder que reflejaban estos arreglos burocráticos se explica tanto por la situación colonial como por las necesidades de control de las masas populares empobrecidas que esta situación implicaba. Por lo tanto, el proceso de industrialización acelerada de la posguerra, lejos de corresponder al vigor de una burguesía naciente frente a un Estado liberal fue un proceso planeado y dirigido en conjuntos burocráticos altamente centralizados y formalizados, y todavía poco diferenciados (o sea, relativamente monolíticos). Tanto la burguesía manufacturera como el crecimiento de la producción industrial fueron frutos de la intervención estatal.

Existen variantes de esta pauta. Cada Estado-nación incipiente tendrá su historia particular de desarrollo del aparato estatal a partir de su pasado colonial, y en función de interacciones posteriores entre factores internos y las acciones de potencias capitalistas. En el caso de México, por ejemplo, la tendencia general al formalismo y centralismo burocráticos se verá reforzada por la experiencia con la administración francesa, por una parte, y por otra parte, por las luchas políticas hegemónicas entre tendencias regionalistas y centralistas que dividieron el país desde la Independencia hasta el período posrevolucionario, llegando, en algunos casos, a luchas separatistas. El triunfo de las fuerzas centralistas que culmina en el período posrevolucionario consagra un Estado fuertemente centralizado, a pesar de la forma legal federalista que asume. En otros casos, como el de Brasil, el aspecto formal en apariencia altamente racionalizado (en términos we-

berianos) del aparato burocrático tendrá poco que ver con su funcionamiento real, como lo señala Erikson (1977).

Existen dispersas en toda esta literatura anotaciones sobre la naturaleza del aparato burocrático de los diferentes regímenes autoritarios analizados, pero salvo excepciones (Oszlak, 1980), pocos tratamientos sistemáticos. Parecería que estas estructuras dejan de verse como problemáticas una vez adjudicada su función principal: la de control del acceso al poder. Como el mismo O'Donnell escribe, todo lo demás es mero zumbido burocrático insignificante que puede ignorarse. ¿O será, como lo afirmaba Sheriff (1976) que puede considerarse inválida la hipótesis de una relación entre régimen político y burocracia?

Todo parece indicar, por el contrario, que la relación entre régimen e intervención estatal, asentada en el marco analítico de la dependencia, abre posibilidades de explicación que no pueden compararse con los primeros intentos de los teóricos de la modernización, los primeros en clasificar los problemas de esta relación en tipologías (Riggs, 1969). La herramienta de la que disponemos para llevar a cabo este análisis es, por una parte, una serie discontinua de descripciones detalladas de unos cuantos regímenes de la región, principalmente en términos de las coaliciones de fuerzas que representan y los intereses económicos y sociales que persiguen. Lo que queda insuficientemente especificado es el cómo de estos programas económicos y sociales, aspecto que no se analiza en la mayoría de los trabajos. ¿Cómo reconciliar una visión tan simplista con la gran complejidad adquirida en los últimos años en la conceptualización y el manejo teóricos de los diferentes rastros del autoritarismo? En realidad, este contraste es producto de las divisiones disciplinarias. La descripción política de los regímenes autoritarios se define dentro del ámbito de la ciencia política, mientras que el funcionamiento de las burocracias correspondientes queda fuera de este ámbito, reservándose el lugar a la teoría de la organización, que como argumentamos, no está preparada para esta tarea.

Si se admite, ahora, que no hay una sola modalidad del autoritarismo, sino casi tantas como experiencias históricas diferentes (Cardoso, 1979), ¿cómo se verían reflejadas tales diferencias en las distintas funciones del aparato burocrático estatal y la gestión de sus políticas públicas? ¿Cómo se diferenciaría, por ejemplo,

un autoritarismo matizado de populismo, como el mexicano, de uno de corte militar como el argentino en cuanto a la gestión de políticas específicas? ¿Cuál sería el balance entre acciones estatales de orientación consensual y participativa y las de represión y exclusión? ¿Qué formas tomarían estas tendencias dentro de distintos contextos? ¿Qué tipo de vinculación se fomentaría entre organizaciones del sector popular e intervenciones estatales de tipo social (*v.gr.* salud, vivienda, educación?) ¿Cómo surgen nuevas intervenciones estatales (en términos de participación, consulta y acceso a la cúspide de diferentes grupos)?

Estas preguntas son sólo unas cuantas de las miles que miden el alcance de nuestra ignorancia, y reflejan la incapacidad de los discursos teóricos generales para aclarar problemas específicos o prever desarrollos futuros (Godau, 1982). El discurso del autoritarismo falla en un elemento esencial del análisis de un sistema político: cómo se gestiona, esto es, en última instancia, cómo se mantiene y se perpetúa. Aquí no se trata simplemente de ilustrar un modelo teórico; se trata de captar un proceso. Esto implica analizar tanto las fuerzas que mantienen a un régimen político como las que lo encaminan hacia contradicciones rupturas y transmutaciones.

La propuesta concreta contenida en este trabajo es que este análisis debe hacerse a partir de un seguimiento detallado de las intervenciones estatales de diversa índole que representan el programa de un régimen político. En esto afirmamos que el funcionamiento burocrático que subyace a estas intervenciones no es mecánico, sino que revela los problemas, las fallas, las luchas y las consecuencias no anticipadas que, en su conjunto, permiten hacer un diagnóstico global sobre la evolución y transformación de una sociedad.

Ahora bien, todavía no existe un guión bien establecido para emprender esta tarea. Como señalamos en la primera parte del trabajo, la concentración casi exclusiva de las diferentes corrientes de la teoría de la organización en problemas de producción y productividad no ofrece una base apropiada para analizar el primer paso en esta dirección, deben sentarse las bases teóricas de una perspectiva sobre el proceso organizacional que permita este tipo de análisis. En la última parte de este trabajo, tratamos de establecer, en términos generales, estas bases metodológicas

tomando en cuenta que sólo el análisis de políticas públicas concretas puede completar en el futuro el esbozo que proponemos.

III. EL PROCESO ORGANIZACIONAL DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

La reorientación teórica que planteamos implica una redefinición del proceso organizacional como dinámica fundamental de la acción del Estado en la sociedad.

Empezaremos por ampliar la definición del proceso organizacional, haciéndolo sinónimo del mecanismo para la reproducción del proceso capitalista. En esta perspectiva, las organizaciones se definen como estructuras cuya historicidad se deriva de las formaciones sociales dentro de las cuales producen y reproducen las apariencias y las contradicciones del proceso capitalista de acumulación y de dominación. En otras palabras, la formación social que enmarca un conjunto de organizaciones constituye una matriz contextual de procesos cuyos aspectos materiales son determinados por un modo de producción históricamente definido, y cuyos aspectos ideológicos son determinados por un modo correspondiente de reproducción. Mientras que la articulación del modo de producción se refiere a las condiciones económicas de una formación social, el de reproducción se refiere a la transformación de estas condiciones en expresiones de luchas por el poder.

Este esquema permite definir el proceso organizacional como el medio concreto de realización de los procesos societales de producción y reproducción. Por lo tanto, las organizaciones representan la expresión concreta del proceso de acumulación capitalista, y como tales, son sujetas a los procesos de dominación que apoyan la producción del capital.

Algunas organizaciones participan en la producción de capital cuando producen directamente (empresas fabriles) o indirectamente (*v.gr.* transferencia de tecnología, producción de conocimientos técnicos, etc.) las condiciones de extracción de plusvalía. Como instrumentos del capital, estas estructuras son sometidas a la racionalidad capitalista que gobierna sus actividades *ex principio*. Por lo tanto, su existencia y durabilidad, sus puntos fuertes y sus debilidades serán determinados por la naturaleza del proceso capitalista de la región y del Estado-nación particular donde se ubican.

En el proceso organizacional, esta dualidad se manifiesta por una racionalidad de finalidad productiva limitada, por una parte, por la posición relativa de dominación-dependencia de la formación social donde ésta se ubica con respecto al contexto internacional, y por otra parte, por el régimen político que le corresponde. En efecto, es en función del tipo de régimen político y de la configuración correspondiente de clases en el poder que se determinará el uso de los recursos nacionales y la orientación general de las intervenciones estatales en todos los sectores de actividad nacional.

En tales condiciones ¿por qué no limitarse al análisis de las políticas económicas emprendidas por cada régimen político? Principalmente porque los procesos de acumulación no son ni autónomos ni autosostenibles. Sólo pueden desarrollarse en combinación con un conjunto de políticas sociales destinadas tanto a sostener el proceso económico (*v.gr.* sostener el poder de compra de los sectores populares) como a encausar y limitar las confrontaciones sociales que inevitablemente fluyen del proceso de acumulación. Esta es la "otra" racionalidad del capital que corresponde a aspectos reproductivos de una formación social y contribuye a sostener el orden institucional que corresponde a proyectos económicos particulares.

Siguiendo nuestro razonamiento anterior, las organizaciones no sólo se guiarán por principios de racionalidad productiva, sino también tendrán que satisfacer los requerimientos de una racionalidad reproductiva. Este aspecto no puede de ninguna manera reducirse a las relaciones sociales en la situación laboral (*v.gr.* las "relaciones humanas" de la literatura administrativa). Deben contemplarse en una perspectiva societal en donde cumplen con una función global del sistema. En esta perspectiva, el referente más importante para cualquier proceso organizacional es el Estado que orienta y controla acciones específicas a través de un conjunto de burocracias públicas destinadas a asegurar las condiciones de acumulación y mantener el control ideológico sobre este proceso. Por lo tanto, el Estado viene a ser el protagonista principal de las acciones destinadas a contrarrestar las consecuencias destructivas de las luchas y contradicciones inherentes en el proceso de acumulación.

La doble racionalidad del capitalismo se incorpora de esta manera en una dualidad de orientación de la acción en las organizaciones tanto públicas como privadas. Éstas pueden describirse como actores que interactúan dentro de campos sociales definidos y limitados por las intervenciones repetidas de los diferentes gobiernos que se suceden en un régimen dado. Estas intervenciones representan a su vez una estructura de oportunidad para las unidades organizacionales portadoras y gestoras de diferentes intereses. Es en tales luchas por acaparar las oportunidades abiertas y cerradas por la acción estatal que se reproduce el orden institucional.

Este esquema teórico define un marco de referencia que representa una ruptura con perspectivas anteriores sobre las organizaciones y ofrece una base distinta para acercarse al estudio del proceso burocrático latinoamericano. Lo que intentamos es redefinir a las organizaciones como un principio operativo por medio del cual se materializan los dos procesos fundamentales y contradictorios de acumulación y dominación que caracterizan el desarrollo capitalista.

CONCLUSIONES

Hemos criticado en este trabajo la tendencia a reducir la concepción de las organizaciones a su función instrumental en la sociedad, tendencia que proyecta una imagen distorsionada del proceso organizacional en sociedades de desarrollo capitalista tardío y dependiente.

Lo que proponemos es hacer una lectura profunda del proceso histórico de las sociedades del Tercer Mundo que defina el proceso burocrático como instrumento de gestión del proceso económico y de dominación política a disposición de los regímenes que acceden al poder. Centrando la discusión sobre los análisis de la dependencia y del autoritarismo latinoamericanos, planteamos la posibilidad de enfocar el estudio de las organizaciones en este contexto al examen de los "proyectos" estatales que estos regímenes llevan a cabo por medio de intervenciones en la sociedad.

El papel que asignamos a las organizaciones en tales proyectos es doble: por una parte, aseguran las condiciones de la acumu-

lación, y por otra, contribuyen a contrarrestar las consecuencias sociales y políticas conflictivas que conllevan los proyectos económicos de industrialización acelerada. Estas dos funciones representan respectivamente los aspectos productivos y reproductivos del proceso social en el cual los principales actores son organizaciones en interacción con burocracias estatales dentro de campos de acción delimitados por la naturaleza, el alcance y la duración de las intervenciones estatales emprendidas.

En realidad, este esquema no representa nada más que una propuesta de investigaciones futuras; como tal, no constituye más que una indicación metodológica con muchas lagunas por llenar. Sin embargo, permite definir una perspectiva sobre el proceso organizacional que no puede dejar de tener implicaciones para el estudio de las organizaciones en cualquier contexto, ya sea de desarrollo dependiente, o de capitalismo dominante.

Esta irrealidad que proyecta la teoría de las organizaciones no puede limitarse a las sociedades periféricas. La falsedad de su visión surge, en última instancia, de su incapacidad por incorporar el proceso histórico dentro del cual se desarrolla el fenómeno organizacional, tanto en los países centrales como en los periféricos.

Esto nos lleva a rechazar el argumento de la validaz "local" de la teoría de las organizaciones. Conceder esta vigencia a modelos con pretensiones universalistas, por tentador que sea, no resulta viable, porque equivaldría a tratar el contexto histórico de una teoría como una simple etiqueta señaladora de fronteras empíricas.

En realidad, cuando enjuiciamos la teoría de las organizaciones, no estamos reclamando otro espacio teórico que corresponda a las formaciones sociales latinoamericanas, sino buscando identificar las diferencias fundamentales entre sociedades industrializadas y de industrialización incipiente, y definir las en función de un marco teórico común. Ésta sería la contribución que podría tener el estudio de las sociedades del Tercer Mundo en la revisión de conceptos y modelos consagrados en otros contextos sociales. Lo que proponemos, en otras palabras, es que volvamos a definir la congruencia necesaria entre burocracia y sociedad, que Weber fundamentó en la noción de legitimidad, y Marx en

la de acumulación y explotación. Cuando se logre esta definición, las diferencias entre organizaciones de diferentes contextos sociales tendrán que aparecer no como rasgos peculiares inexplicables, sino como productos de procesos históricos diferentes aunque procedentes de la misma totalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amin, Samir, *Unequal Development*, Monthly Review Press, Londres, 1976.
- Aldrich, Howard E., "Technology and Organizational Structure: a Reexamination of the Findings of the Aston Group" *Administrative Science Quarterly* (1972) 17:26-43.
- Benson, J. Kenneth, "Innovation and Crisis in Organizational Analysis", en J.K. Benson (ed.) *Organizational Analysis: Critique and Innovation*, Beverly Hills: Sage, 1977, pp. 5-18.
- Blau, Peter M. y Richard Schoenherr, *The Structure of Organizations*, Basic Books, Nueva York, 1971.
- Blau, Peter M. y Richard Scott, *Formal Organizations: a Comparative Approach*, Chandler, San Francisco, 1962.
- Braverman, Harry, *Labor and Monopoly Capital*, Monthly Review Press, Londres, 1974.
- Budde, Andreas, John Child, Arthur Francis y Alfred Kieser. "Corporate Goals, Managerial Objective and Organizational Structures in British and West German Companies", *Organization Studies* (1982) 3: 1-32.
- Burns, Tom, y James Stalker, *The Management of Innovation*, Tavistock Publications, Londres, 1962.
- Burrell, Gibson y Gareth Morgan, *Social Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*, Heinemann, Londres, 1979.
- Cardoso, Fernando Henrique, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en David Collier (comp.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979.
- Clark, Burton, "Organizational Adaptation and Precarious Values: a Case Study", *American Sociological Review* (1956) 21: 327-336.
- Cleaves, Peter, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*, University of California Press, Berkeley, 1974.
- Cleaves, Peter y Martin Scurrah, *Agriculture, Bureaucracy and Military Government in Peru*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1980.
- Clegg, Stewart, y David Dunkerley, "Max Weber, Karl Marx and Rationality in Organizations", capítulo 2 de *Organization, Class and Control*, Routledge Kegan and Paul, Londres, 1980.

- Cockroft, James, Andre Gunder Frank y Dale Johnson (eds.), *Dependence and Underdevelopment*, Doubleday, Garden City, Nueva York, 1972.
- Colignon, Richard y David Gray, "Critical Organizations", *Organization Studies* (1980) 1:349-365.
- Collier, David (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979.
- Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.
- , *The Stalled Society*, The Viking Press, Nueva York, 1973.
- Crozier, Michel y Ehart Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Seuil, Paris, 1977.
- Dos Santos, Theotonio, "The Structure of Dependence", en H. Jaguaribe (comp.), *Political Development*, Harper and Row, Nueva York, 1973.
- Erickson, Kenneth P., *The Brazilian Corporative State and Working Class Politics*, University of California Press, Berkeley, 1977.
- Etzioni, Amitai, *A Comparative Study of Complex Organizations*, Free Press, Nueva York, 1961.
- Evans, Peter, *Dependent Development: the Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton University Press, Princeton, 1979.
- Evers, Tilman, *El Estado en la periferia capitalista, Siglo XXI*, México, 1979.
- Frank, A. Gunder, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Ams Press, Nueva York, 1968.
- Georgiou, Petro, "The Goal Paradigm and Notes Toward a Counter-Paradigm", *Administrative Science Quarterly*, 18:291-310.
- Godau, Rainer, *Estado y acero: historia política de Las Truchas*, El Colegio de México, México, 1982.
- Gouldner, Alvin, "Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy" en A. Etzioni (comp.), *Complex organizations; a sociological reader*, Holt, Reinhard and Winston, Nueva York, 1964.
- , *Patterns of industrial bureaucracy*, The Free Press, Glencoe, 1954.
- Greenberg, Martin, *Bureaucracy and development*, Lexington Books, Lexington, 1970.
- Grindle, Merilee, *Bureaucrats, politicians and peasants in Mexico*, University of California Press, Berkeley, 1977.
- , (comp.), *Politics and policy implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1981.
- Gusfield, Joseph, "Social Structure and Moral Reform: a Study of Women's Temperance Union", *American Sociological Review*, 1955, 21:221-232.
- Hage, Jerald y Michael Aiken, "Routine technology, social structure and organizational goals", *American Sociological Review*, 1969, 34:366-377.

- Hall, Richard, "The Concept of Bureaucracy: an Empirical Assessment", *American Sociological Review* (1963) 29:32-40.
- Hall, Richard H., Eugene Haas y Norman Johnson, "An Examination of the Blau-Scott and Etzioni Typologies", *Administrative Science Quarterly* (1967) 12:118-139.
- Hansen, Roger, *The Politics of Mexican Development*, Johns Hopkins University, Baltimore, 1971.
- Hickson, David, D.S. Pugh y Diana McPheysey, "Operations Technology and Organizational Structure: an Empirical Reappraisal", *Administrative Science Quarterly* (1969) 14:378-397.
- Jenkins, J. Craig, "Radical Transformation of Organizational Goals", *Administrative Science Quarterly* (1977) 22:568-586.
- Johnson, Kenneth E., *Mexican Democracy: a Critical View*, Allyn and Bacon, Boston, 1971.
- Katz, Daniel y Robert Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1966.
- Kaufman, Robert, R., "Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict: a Study of Seven Latin American Countries", en James Malloy (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1977.
- Lawrence, Paul y Jay Lorsch, *Organization and Environment*, Harvard University Press, Boston, 1967.
- Litwak, Eugene, "Models of Bureaucracy which Permit Conflict", *American Journal of Sociology* (1961) 67:177-184.
- Litwak, Eugene y Henry F. Meyer, "A Balanced Theory of Coordination between Bureaucratic Organizations and Community Primary Groups", *Administrative Science Quarterly* (1966) 11:48-59.
- Lomnitz, Larissa, "Conflict and Mediation in Latin American University", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (1977) 19.
- Malloy, James (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1977.
- Mandel, Ernst, *Late Capitalism*, New Left Books, Londres, 1975.
- March, James y Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitets Forlaget, Bergen, Noruega, 1976.
- Merton, Robert K., "Bureaucratic Structure and Personality" en A. Etzioni (comp.), *Complex Organizations. A Sociological Reader*, Holt Reinhard and Winston, Nueva York, 1964.
- , (comp.), *Reader in Bureaucracy*, Bobbs Merrill, Nueva York, 1951.
- Messinger, Sheldon L., "Organizational Transformation: a Case Study of a Declining Social Movement", *American Sociological Review* (1955) 20:3-10.
- Morgan, Gareth, "Paradigms, Metaphors and Puzzle-Solving in Organization Theory", *Administrative Science Quarterly* (1980) 25:605-622.
- O'Donnell, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado", *Cedes*, documento núm. 9, Buenos Aires, 1977.
- , *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

- Oszlak, Oscar, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Cedes*, documento núm. 4, 1976.
- , "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", *Estudios Cedes*: 1, núm. 3, 1978.
- , "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", *Cedes*, documento núm. 8, 1977.
- , "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios Cedes*: 3, núm. 2, 1980.
- Parsons, Talcott, "Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations", en A. Etzioni (comp.), *Complex Organizations. A Sociological Reader*, Holt, Reinhard and Winston, Nueva York, 1964.
- Payne, James L., *Patterns of Conflict in Columbia*, Yale University Press, Nueva York, 1968.
- Perlmutter, Amos, *Modern Authoritarianism*, Yale University Press, New Haven, 1981.
- Perrow, Charles, *Complex Organizations: a Critical Essay*. Scott Foresman, Glenview, Ill., 1979.
- , "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations", *American Sociological Review* (1967) 32:194-208.
- , "The Analysis of Goals in Complex Organizations", *American Sociological Review* (1951) 25:854-866.
- Presthus, Robert V., "Weberian Bureaucracy in Traditional Society", *Administrative Science Quarterly* (1961) 6:1-24.
- Pool, Jan Josef, "Research Note: Bureaucracy in Hospital: an Empirical Test of Hall's Theory in one Organizational Type", *Organization Studies* (1982) 3:171-188.
- D.S. Pugh, D.J. Hickson, C.R. Hinings y C. Turner, "Dimensions of Organizational Structure", *Administrative Science Quarterly* (1968) 13:65-105.
- D.S. Pugh, C.R. Hickson y C.R. Hinings, "An Empirical Taxonomy of Work Organizations", *Administrative Science Quarterly* (1969) 14: 115-126.
- Purcell, Susan Kaufman, *The Mexican Revenue Sharing Decision*, University of California Press, Berkeley, 1975.
- Purcell, John y Susan Purcell Kaufman, "Mexican Business and Public Policy", en James Malloy (comp.), *Authoritarianism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977.
- Reyna, José Luis y Richard Weinert (comps.), *Authoritarianism in Mexico*, Ishi, Philadelphia, 1977.
- Riggs, Fred, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin, Boston, 1964.
- , *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, East West Center Press, Honolulu, 1966.

- Rushing, William, "Hardness of Material as Related to Division of Labor in Manufacturing Industry", *Administrative Science Quarterly* (1968) 13:229-245.
- Schreyogg, Georg, "Contingency and Choice in Organization Theory", *Organization Studies* (1980) 1:305-326.
- Scott, Richard, "Theory of Organization" en Robert E.L. Faris (comp.), *Handbook of Sociology*, Rand MacNally, Chicago, 1964.
- Selznick, Philip, "Foundations of the Theory of Organization", en A. Etzioni (comp.), *Complex Organizations. A Sociological Reader*, Holt, Reinhart and Winston, Nueva York, 1964.
- , *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*, Bow, Peterson, Evanston, Ill., 1957.
- Sheriff, Peta, "Sociology of Public Bureaucracies", *Current Sociology* (1976) 24.
- Sills, Davis, *The Volunteers: Means and Ends in a National Organization*, Free Press, Glencoe, Ill., 1957.
- Silverman, David, *The Theory of Organizations: a Sociological Framework*, Basic Books, Nueva York, 1971.
- Simon, Herbert, "On the Concept of Organizational Goal", *Administrative Science Quarterly* (1964) 9:1-22.
- Simpson, Richard y H.W. Gulley, "Goals, Environmental Pressures and Organizational Characteristics", *American Sociological Review*, 27: 344-351.
- Smith, Peter, *El laberinto del poder*, El Colegio de México, México, 1981.
- Stepan, Alfred (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, Yale University Press, New Haven, 1973.
- Stinchcombe, Arthur, *Efficient Organizations*, Praeger, Nueva York, 1973.
- Sunkel, Osvaldo, *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973.
- Thompson, James D. y W.D. McEwen, "Organizational Goals and Environment: Goal Setting as an Interactive Process", *American Sociological Review* (1958) 23:23-31.
- Udy, Stanley H., "Bureaucracy and the Rationality in Weber's Organization Theory: an Empirical Assessment", *American Sociological Review* (1959) 24:491-495.
- Uricoechea, Fernando, *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*, University of California Press, Berkeley, 1980.
- Wallerstein, Immanuel, *El moderno sistema mundial*, Siglo XXI, México, 1979.
- Warner, W. Keith y A. Eugene Havens, "Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals", *Administrative Science Quarterly* (1968) 12:539-555.
- Weinstein, Martin, *Uruguay: the Politics of Failure*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1975.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1947.

- Woodward, Joan (comp.), *Industrial Organization: Theory and Practice*, Oxford University Press, Londres, 1965.
- Yuchtman, E. y Stanley Seashore, "A Systems Resource Approach to Organizational Effectiveness", *American Sociological Review* (1967) 32:891-903.
- Zald, Meyer y Robert Ash, "Social Movement Organizations: Growth, Decay and Change", *Social Forces* (1966) 44:327-341.

