

Reseñas de libros y revistas

"TEORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION"

Juan Ignacio Jiménez Nieto.
Editorial Tecnos, Madrid, 1975.

Este nuevo libro del Profesor Jiménez constituye una obra de necesaria consulta para todos aquellos interesados en estudiar la ciencia de la Administración, y de obligatoria lectura, revisión y análisis por parte de quienes son responsables de desarrollar actividades docentes, de aprendizaje y de investigación en materia administrativa.

En efecto, en una situación como la presente, en la que la enseñanza, la investigación y el ejercicio profesional de la Administración se caracterizan principalmente por derivarse de un esquema doctrinario totalmente confuso, ambiguo e incompleto, así como por un desmedido interés por quienes cultivan el conocimiento administrativo de enfatizar cada vez más el aspecto de la "técnica", o el de la "práctica", en desmedro de un desarrollo más claro de la epistemología administrativa, el aporte del Profesor Jiménez resulta esclarecedor y fundamental para aspirar a una valoración adecuada y definitiva de la ciencia administrativa.

El esquema doctrinario de la Administración devino confuso, ambiguo e incompleto como resultado del propio derrotero se-

guido por sus tratadistas y cultivadores en busca del objeto científico de la disciplina. Desde Frederick Taylor y Henri Fayol, que enunciaron sus "principios" clásicos del quehacer administrativo, basándose para ello en los conceptos elaborados por los economistas liberales del siglo XIX, en cuanto pudieron ser de aplicación a las unidades empresariales de ese entonces; desde Elton Mayo, James Burnham, Chester Barnard y otros que con su aporte pretendieron "humanizar" el sentido cognoscitivo de la Administración; a partir de los diferentes avances demostrados por la Sociología y la Ciencia Política, que aportaron al estudio administrativo el instrumental para explicar los fenómenos de "sistema social" y "ejercicio del poder" al interior de las unidades de producción; hasta autores como Kurt Lewin, Douglas Mc Gregor, Chris Argyris y otros que, con sus interpretaciones psicosociológicas de la problemática empresarial, sentaron las bases para que muchos de sus seguidores resumieran la problemática administrativa en términos de "conflictos organizacionales", "dificultades de comunicación" y "desarrollo organizacional"; a partir, en fin, de todos estos diferentes enfoques o instancias, que algunos llaman "escuelas", el marco conceptual de

la administración fue nutriéndose aparentemente sin ningún orden, lógica o exigencia epistemológica. El mismo Profesor Jiménez advertía en 1970: "A la búsqueda del objeto científico de la Administración, iniciada por los cameralistas, se asociaron hasta fines del siglo XIX políticos como Tocqueville; juristas como Von Stein, sociólogos como Gumplock y economistas como Marshall; pero la eclosión de las ciencias particulares desmembró su núcleo y encerró cada fragmento en el parroquialismo de sus limitados confines" (p. 56).

El contenido conceptual tan profuso y desordenado de la Administración causó, entre muchos otros problemas, graves dificultades para arribar a una correcta conceptualización de su objeto de estudio, de su metodología, de su naturaleza y de sus alcances. Una imprecisión tan seria sólo podía obstaculizar la organización de los programas académicos dirigidos a lograr la mejor formación posible de los futuros profesionales de la Administración; no permitió que se llevaran a cabo, con rigor y exactitud, los esfuerzos investigacionales requeridos por toda ciencia precisamente para poder ampliar y superar su cuerpo doctrinario; y quienes se dedicaron al ejercicio de la disciplina tuvieron que optar, ante una teoría tan poco

causalista, por ir descubriendo en la práctica específica los conocimientos requeridos para el mejoramiento de su actuación profesional.

Ante estas circunstancias resultaba imprescindible contar con un trabajo que estableciera las bases de la sistematización de todos estos conceptos en torno a un auténtico objeto de estudio de la Administración; se hacía necesario clarificar el ámbito formal de la ciencia administrativa; y resultaba conveniente establecer los lineamientos metodológicos que posibilitaran a la Administración lograr su maduración doctrinaria por medio del desarrollo de actividades de investigación. Haber logrado todo lo anterior, con claridad didáctica y con erudición, es, a no dudarlo, el mérito principal del Profesor Jiménez y de la obra reseñada.

El autor considera que la Administración es una ciencia sincrética, esto es, formada por efecto de la fusión de las ciencias sociales básicas, la Economía, el Derecho, la Ciencia Política y la Psicología, en torno al estudio de los grupos intermedios. Dicha fusión es en realidad un proceso de holismo esencial, fenómeno natural mediante el cual un número dado de elementos tienden a formar todos que son diferentes de las partes, y en los que cada elemento conserva su valor intrínseco. La Administración, en consecuencia, forma su contenido conceptual no a partir de la elaboración de conceptos propios, que no los tiene, sino en base a los conceptos que va tomando de las cuatro ciencias sociales que le sirven de apoyo o fundamento, en la medida en que tales conceptos hayan sido concebidos por las ciencias sociales de origen para explicar la problemática de los grupos intermedios. Los conceptos así seleccionados e involucrados a su contenido son convenientemente combinados, por razón del holismo esencial, hasta formar una epistemología propia, una síntesis autónoma de conceptos racionalmente ordenados; hasta formar, en definitiva, una ciencia

independiente.

Esta ciencia independiente, que es, además, de "segundo grado" debido a que se apoya en las ciencias sociales básicas (nivel primario de la formación del marco conceptual administrativo), tiene por objeto de su estudio a la institución administrativa. Este aspecto es sumamente importante si se trata de reconocer la etiología y la teleología administrativa. Las ciencias sociales básicas "se caracterizan por la amplitud de sus respectivos objetos científicos: saltan, sin solución de continuidad, de la microscópica del individuo a la macroscópica de la colectividad" (p. 57). Cuando las ciencias sociales abandonan el tratamiento de estos extremos para concentrarse en los grupos intermedios, que no son ni los individuos ni las macromagnitudes, se "administrativizan", es decir, se convierten en sub-sistemas del sistema teórico de la Administración. Los conceptos elaborados, por ejemplo, por la Economía para explicar determinado fenómeno del grupo intermedio, cual es el caso del concepto de la productividad económica, formarán el sub-sistema económico del sistema teórico general de la Administración. Cada uno de estos sub-sistemas estarán constituidos por la interacción de aquellos conceptos pertenecientes a las ciencias sociales básicas que han sido elaborados para referirlos de manera directa a la fenomenología del grupo intermedio. La interacción de los cuatro sub-sistemas, uno por cada ciencia social básica, generará el sistema teórico general de la Administración, cuyo objeto de estudio, obviamente, serán los grupos intermedios o instituciones administrativas.

El libro está formado por tres partes, la primera de las cuales está dedicada a la presentación del método sistémico, considerado por el autor como "el instrumento más penetrante, agudo, flexible y sugerente para discutir sobre la problemática administrativa" (p. 15). Se revisa el concepto y los diferentes requisitos para el surgimiento y per-

manencia de los sistemas teóricos. Un sistema teórico, afirma el autor, "consiste en una interrelación de conceptos generales en la que cada concepto individual cobra en mayor o menor medida su significado en relación con los demás, y las proposiciones que de él se derivan tienen implicancias lógicas" (p. 21). Es en base a estas precisiones conceptuales que el Profesor Jiménez plantea y desarrolla con una prolijidad insuperable el concepto ya indicado de Administración considerada como sistema sincrético de los sistemas teóricos particulares. Culmina esta primera parte con una importante referencia a la Administración como sistema de control social. La Administración, por su carácter sincrético, está en una mejor situación para controlar el equilibrio social que la Economía por sí sola, que tan sólo alcanza a regular un aspecto de la dinámica social ("la escasez y costo de los insumos y la racionalidad de las opciones según pautas axiológicas vigentes en el sistema social" (p. 89); y que el Derecho, la Politología o la Psicología por sí sola que, al igual que la Economía, sólo aspiran a controlar aspectos parciales de la problemática social contemporánea. Confirma el autor esta idea citando a Hauriou, quien considera que "es la institución la que constituye la base de todo orden social moralmente justificable; es ella la llave de la solución del conflicto entre el individualismo radical y el colectivismo extremista; un instrumento de síntesis del naturalismo y del idealismo (p. 91). La segunda parte del libro consiste en una detallada exposición del concepto de institución administrativa, considerada como objeto del estudio científico de la Administración. En el primer capítulo de esta parte, el Profesor Jiménez conduce al lector, a través del fascinante proceso de construir un concepto sistémico, a la creación de un tipo ideal concebido para "representar un fenómeno concreto del sistema histórico particular que es la civilización occidental contem-

poránea" (p. 97). El autor es especialmente meticuloso cuando analiza los diferentes elementos explícitos de la teoría institucional, para lo cual procede a presentarlos como características bipolares, entre cuyos extremos ubica un continuo graduado para evaluar la mayor o menor propiedad de las instituciones administrativas. Así cuando el autor se refiere a la generalidad o especialidad de los fines institucionales, concluye que una institución es más institución administrativa mientras más específicos sean sus fines, y viceversa. De igual manera, una institución será más institución administrativa y en consecuencia, más "administrativizable", en la medida en que sus fines sean más racionales que naturales. Aparte de la orientación teleológica, el sistema teórico de la institución administrativa está constituido por los conceptos de proceso tecnológico, optimización microeconómica, organización formal, consenso cooperativo, autonomía y parámetros políticos. En virtud de este último elemento, las instituciones administrativas pueden ser entidades de gobierno o entidades gobernadas, anexadas entre sí por el concepto de interés público. En un extremo del continuo se representará la condición soberana de aquellas instituciones cuya acción no interfiere con el concepto de interés público adoptado por las instituciones de gobierno; en el otro extremo se ubicarán todas aquellas instituciones cuya acción sí forma parte del interés público por lo que, en consecuencia, serán objeto del condicionamiento absoluto o esclavitud. El autor señala al respecto que la "institución administrativa ha de estar en cualquier posición intermedia del continuo y nunca, por definición, en el extremo totalitario, totalista o totalizante que enerva la acción administrativa, ni en el extremo anarquista o liberal a ultranza, que enerva la acción de gobierno" (p. 108). Luego de reflexionar sobre las diferentes razones que lo llevaron a optar por el término de

"institución administrativa" para nombrar a los grupos intermedios, el autor pasa a comentar diferentes manifestaciones de la vida de las instituciones administrativas. De todas las consideraciones vertidas, la relativa a la personalidad institucional merece atención preferente. Según el Profesor Jiménez la institución administrativa no es una "cosa" sino "persona", toda vez que la institución administrativa sólo puede nacer cuando es personificada por el ordenamiento jurídico, y, por lo tanto, no es objeto sino sujeto de derecho y obligaciones. Al igual que las personas, las instituciones no pertenecen a nadie sino a sí mismas, por lo que, consecuentemente, no pueden ser poseídas por parte de quienes aportan el capital, ni por parte de quienes contribuyen con su trabajo al logro de los fines institucionales, ni por parte de ninguno de los demás propietarios de los factores que concurren para el desenvolvimiento institucional. En una empresa cualquiera "los dueños de las acciones no son dueños de la institución, sino sólo titulares de un insumo financiero, de igual manera que los trabajadores lo son del insumo laboral y los proveedores lo son de los insumos materiales" (p. 118). Desde esta perspectiva, el conflicto social, cuya causa general evidentemente se deriva de la suposición o afirmación de que el dueño de un insumo es el dueño de la institución, se solucionaría mediante la simplísima observación sistémica "de que la titularidad o propiedad de uno de los elementos primarios no pueden absorber, sobreponerse y confundirse con el todo holístico de un sistema social". (p. 117). Más adelante, completando la segunda parte del libro, el autor procede a definir los diferentes subsistemas de la teoría general de la Administración, para lo cual revisa el contenido de las ciencias sociales básicas, detectando en ellas todos aquellos conceptos que tienen una naturaleza sistémica administrativiza-

ble. Los lineamientos contenidos en esta sección podrán servir de magnífica referencia a quienes estén interesados en el diseño de los contenidos de los programas académicos de formación de capacitación o de especialización en Administración. La definición de los diferentes aspectos que conforman la Administración sincrética será igualmente de mucha utilidad para quienes se hallen dedicados a la investigación, toda vez que los subsistemas teóricos constituyen en la práctica vías expeditas por las que se podrán canalizar las actividades de investigación científico-administrativas.

La tercera parte del libro está destinada a constituirse en una suerte de eslabón entre la teoría general de la Administración y la teoría administrativa del Gobierno que el autor esbozará en tomos venideros. El tema analizado es el de la administración institucional. Para ello, procede en primer lugar a recapitular las anteriores consideraciones aplicándolas a diferentes tipos de instituciones, de manera de mostrar la generalidad de la teoría institucional. Para el análisis sistémico, sostiene, tan institución administrativa es una congregación religiosa como una empresa industrial, una universidad o una institución de gobierno, en la medida en que todas ellas cumplan con los requisitos prescritos por el tipo ideal. La utilidad principal de esta aproximación sistémica consiste en que, por la vía del análisis de la naturaleza de las instituciones, es factible construir todo un sistema de interacciones políticas al interior del universo o sistema institucional, posibilitando de esta manera el empleo de un mejor enfoque para el estudio de las relaciones mutuas de influencia que mantienen entre sí las instituciones conformantes de todo entorno social. Destaca en esta parte el estudio realizado por el autor de los sistemas de decisión institucional. Su disquisición cubre desde la revisión de las diferentes conceptualizaciones que la decisión

ha merecido de las ciencias sociales hasta el análisis exhaustivo de los diferentes tipos de decisión. Esta tercera parte se complementa con un interesante desarrollo sobre los órganos institucionales de gobierno y administración así como con la presentación de los conceptos de sistemas auxiliares y de equilibrio, considerados como los componentes esenciales de la microadministración institucional.

El libro incluye seis gráficos explicativos, un índice analítico de asuntos tratados, un índice onomástico y una relación de las aproximadamente trescientas referencias bibliográficas que respaldan la versación y el conocimiento de causa con que el autor ha expuesto sus ideas.

El Profesor Jiménez es también autor de "Política y Administración", cuya segunda edición por Tecnos acaba de llegar a nuestro medio. Para las próximas semanas está anunciada la aparición del segundo libro de la serie iniciada por la obra reseñada. Se trata de "Teoría Administrativa del Gobierno - Volumen Primero: Macroadministración", que saldrá editada por el Departamento Académico de Administración de la Universidad del Pacífico. Es de esperar que el estupendo aporte que viene realizando el Profesor Jiménez en favor de la superación de la teoría administrativa se complete muy pronto con el tercer volumen prometido, esto es, el correspondiente a la microadministración.

Fernando del Carpio

"WORLDWIDE INFLATION: THEORY AND RECENT EXPERIENCE."

Krause, Lawrence & Salant, Walter, Eds.
Washington, D. C.: Brookings Institution, 1977.

Los editores de esta obra presentan trece ensayos, seguidos de comentarios y notas, resultado de una conferencia sobre el tema de la inflación mundial organizada por la Brookings Institution en noviembre de 1974 y a la que asistieron expertos de Norte y

Sud América, Asia y Europa. El contenido está dividido en tres partes: la primera, teórica, en la que se exponen las diversas interpretaciones sobre el fenómeno inflacionario, la segunda, empírica, en la que se presentan casos concretos referidos a ocho países (Estados Unidos, Japón, Australia, Brasil, Inglaterra, Suecia Francia y Alemania) y la tercera en la que se propone una agenda para futuras investigaciones.

La primera parte presenta el enfoque monetarista de la inflación mundial (por Alexander Swoboda), el enfoque keynesiano (por William Branson), el "Modelo Noruego" de inflación en una pequeña economía abierta (por Odd Aukrust) y el mecanismo de transmisión internacional de la inflación (por Walter Salant). Swoboda distingue tres elementos comunes en los modelos monetaristas: a) La balanza de pagos es un fenómeno puramente monetario; b) Dada una demanda estable de dinero, existe un estrecho vínculo entre el "stock" de dinero y el nivel de ingreso nominal de una economía; y c) Con tasas de cambio fijo, el arbitraje de bienes es un vínculo directo entre el mercado de bienes y los precios nominales. Se desarrolla luego un modelo simple con el que se demuestra que con un sistema de tasas de cambio fijo las tasas de inflación de los distintos países tienden a convergir mientras que pueden divergir bajo un sistema de tasas de cambio flexible. Los flujos de capital son también tomados en consideración dada su importancia en el mecanismo de transmisión. Swoboda observa que la inflación mundial ha de ser analizada a un nivel de "sistema" (mundial) al igual que a un nivel nacional. Considera que, debido a la variedad de mecanismos de ajuste que son compatibles con el enfoque monetarista, se hace necesaria una mayor investigación sobre el tema. Branson emplea una variante del conocido modelo IS-LM al que agrega luego un análisis de la curva de Phillips con el fin de vincular la

tasa doméstica de inflación con el ingreso real. Esto lleva a una convergencia de la tasa de inflación doméstica con la mundial por lo que Branson muestra que tal convergencia no es única del enfoque monetarista. El autor deriva asimismo las consecuencias de cambios en las variables exógenas sobre el nivel de precios y la Balanza de Pagos. Por ejemplo, encuentra imposible determinar los efectos de una de las variables exógenas como es el gasto fiscal sobre la balanza de pagos dada la variación en signos opuestos de la cuenta de capital y la cuenta corriente. Aukrust analiza un tipo de pequeña economía abierta distinguiendo dos sectores: uno expuesto al mercado mundial y el otro protegido de él. Concluye que las diferencias en las tasas de inflación entre países se deben a las diferencias de productividad entre el sector protegido doméstico y el sector protegido del exterior. El supuesto de las tasas de cambio fijo hace que una política independiente de precios tenga escasas posibilidades de éxito. El mecanismo de transmisión opera fundamentalmente a través de los precios internacionales. Salant examina inicialmente los mecanismos de transmisión que operan con tasas de cambio fijo. El análisis se altera con el supuesto de tasas de cambio flexible dado que éstas previenen la transmisión de la inflación procedente del exterior. Más adelante se analizan unas excepciones a esta regla general. Concluye su ensayo con una revisión de los estudios econométricos realizados y ve la necesidad de efectuar una mayor investigación sobre el tema.

La segunda parte presenta casos concretos de experiencia inflacionaria en ocho países. Harold Shapiro explica la inflación en los Estados Unidos afirmando que ésta no puede ser considerada como un fenómeno puramente económico. Distingue una etapa anterior a 1971 en la que la inflación se explica por un exceso de demanda (periodos 1956-7 y 1966-9) y una etapa poste-