

ANALISIS DE LA TEORIA BUROCRATICA

APORTES PARA LA COMPRESION
DEL MODELO BUROCRATICO

V02

AUTOR: CARLOS PETRELLA

Con mi reconocimiento

**al director de mi tesis de Doctorado en Salamanca:
DR. LUIS JOYANES AGUILAR**

Contribución para la Revista Electrónica
de la Facultad de Ciencias Empresariales
Universidad Católica del Uruguay
Julio de 2007

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Síntesis

Es presente trabajo exploratorio forma parte del estudio del estado del arte desarrollado por Carlos Petrella con la tutoría de Luis Joyanes en el marco de sus estudios de doctorado en la sociedad de la Información y el Conocimiento, realizados en la Universidad Pontificia de Salamanca entre los años 2004 y 2006. El documento explora las bases de sustentación de la teoría burocrática clásica, analiza sus principales aportes y limitaciones y expone alternativas teóricas para encarar evoluciones de cara al futuro. Esta línea de trabajo se desarrolló como parte de la aproximación al estudio del mantenimiento del estatus quo y la innovación en las grandes organizaciones estatales uruguayas y adquiere particular relevancia ante la propuesta de desarrollo de la reforma del Estado planteada sistemáticamente por sucesivos gobiernos nacionales en Uruguay desde los años 80, con luces y sombras en sus concepciones, alcances y logros.

Area temática

Administración

Referencia

teoría, administración, modelos, burocracia, mecanización, formalización, autoridad, poder

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Referencia: Carlos Petrella cpetrell@ucu.edu.uy

El Ing. Carlos Petrella un consultor con más de 20 años de experiencia en todas las fases del desarrollo organizacional en grandes organizaciones estatales y privadas, con amplios conocimientos de cultura organizacional, comunicación y cambio.

La dirigido y coordinado durante más de 15 años equipos multidisciplinarios de desarrollo de emprendimientos innovadores en ambientes profesionales y académicos y participado en la creación y desarrollo de la Fundación Ricadoni y la Fundación Pro-ingeniería.

Ha trabajado en varios países de Latinoamérica y en Europa y posee una formación equilibrada en informática y empresas y conocimientos de ingeniería humana para evaluar tempranamente las posibilidades de conseguir buenos resultados en proyectos de gran porte.

Su experiencia incluye haber trabajado como Director en varias empresas del Estado y como Gerente para el Banco privado más grande del Uruguay, haberse desempeñado como Consultor de Naciones Unidas y del BID en proyectos nacionales e internacionales.

Ha dictado múltiples Conferencias en Congresos y Universidades, ha realizado publicaciones en diversas revistas especializadas y es autor de 8 libros sobre diagnóstico organizacional, contrataciones del Estado y educación.

Es docente en temas de su especialidad en la Universidad de la República y en la Universidad Católica del Uruguay y ha dictado cursos, seminarios y talleres en muchas universidades en Latinoamérica. Es tutor de tesis en ambas instituciones.

Carlos Petrella es consultor en cambio organizacional y tiene un título de Ingeniero de Sistemas en Computación de la UdelaR, es Magister en educación, Master en Administración de negocios con especialización en marketing de la UCU y DEA de la UPSAM

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

01 La teoría burocrática como propuesta de administración

Burocracia y mecanización parecen ir de la mano. La metáfora de una organización funcionando como una máquina es una poderosa imagen que genera una visión rutinizada y predecible de su funcionamiento (Morgan, 1997, pág. 11 y siguientes) La idea de reproducir eficientemente el pasado para garantizar el éxito en el futuro, es una de las más fuertes creencias que sobrevuelan en el enfoque mecanicista de la concepción de las organizaciones y en particular, la fundamentación del modelo burocrático weberiano. Esta visión es muy fuerte porque opera exitosamente cuando el pasado, el presente y el futuro no muestran rupturas significativas; pero como veremos, evidencia sus limitaciones cuando se generan innovaciones que amenazan los modelos de negocios existentes y la viabilidad institucional que los sustentan.

Estudiar la forma de conservar el estado histórico de lo que tecnológica y económicamente se ha logrado es una posible forma de concebir y ejecutar determinado negocio en un contexto político, económico y social específico. ¿Cómo debería analizarse el mantenimiento eficiente de la historia pasada para conservarla en el futuro? Sin duda, a partir de un modelo que recoja de la mejor manera posible, una forma de funcionamiento muy estructurada y mecanicista. Pensando en ello, la propuesta teórica que se ha adoptado para modelar esta concepción realidad considera como eje el modelo weberiano de organización. Sobre estas bases de procurarán comprender e interpretar las estructuras y los procesos que generan continuidad en el marco de un conjunto valores, reglas y patrones de éxito característicos.

Este modo de conservación eficiente del status quo es conocido globalmente en la actualidad de manera genérica como “burocracia”. La burocracia - como base del sistema moderno de producción industrial - tuvo su origen en los cambios religiosos ocurridos después del Renacimiento buscando opciones para mejorar la articulación del ideal de vida cristiana, con la necesidad de generación de riqueza. Específicamente, Max Weber señala que el sistema moderno de producción, racional y capitalista, se originó a partir de un nuevo conjunto de normas morales, a las cuales denominó "ética protestante": el trabajo duro como dádiva de Dios, el ahorro y el ascetismo que proporcionan la reinversión de las rentas excedentes, en vez de gastarlos y consumirlos en símbolos materiales. Verificó que el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna constituyen tres formas de racionalidad que surgieron a partir de esos cambios religiosos.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

En este marco conceptual – que todavía sigue evolucionando - es que se plantea el modelo burocrático de las organizaciones a partir de la “propuesta teórica” básica de Weber sobre la estructura y funcionamiento de las burocracias y los aportes de Merton, Selznick y Gouldner, que han evaluado críticamente la forma burocrática clásica propuesta originalmente. Más allá de las propuestas post-weberianas, la burocracia continúa caracterizando un tipo de organización fundamentalmente mecanicista y racionalista, que ha sido el soporte del desarrollo de grandes organizaciones durante buena parte del siglo XX fundamentalmente en el ámbito del Estado pero también en el ámbito privado. Complementariamente se aportan las ideas de Merton referidas al “alcance medio” en relación a grupos de referencia, para analizar ciertas singularidades puntuales.

Estudiar la burocracia como modelo es relevante para los uruguayos, que comenzamos a pensar que es necesario un cambio en el Estado. Es necesario y conveniente adoptar un marco de referencia conceptual para interpretar los procesos de conservación del “status quo” que se plantean a escala global y en particular en el Uruguay, agrupados en este caso genéricamente con “burocracia pública” aunque también extendido a la esfera privada en las grandes organizaciones. Precisamente en ese marco es que se han generado circuitos reforzadores de un modelo tradicional de estructura que admite pocos cambios en el funcionamiento de los servicios desde hace décadas. Las teorías del comportamiento burocrático permiten enmarcar la importancia de conservar el patrimonio organizacional mucho más allá de los resultados tangibles que determinadas organizaciones públicas generan para toda la sociedad.

02 Los aportes realizados por la teoría burocrática clásica

La construcción del modelo burocrático surge a partir de la búsqueda de las características comunes de las organizaciones formales. Weber acuñó el término “burocracia” para identificar las organizaciones que poseían esas características. La burocracia resultaba un factor indispensable para administrar una organización compleja en una sociedad moderna. Por supuesto que Weber reconocía que el funcionamiento de la burocracia crea “atracos e inconvenientes”, pero creía que este era el precio para poder contar con una organización racional y eficaz. Y este equilibrio tiene las ventajas de: mejorar la efectividad con la que se consiguen las metas, maximizar la eficiencia para lograr el mejor resultado al más bajo costo y además se controla mejor la incertidumbre, al regular a los trabajadores, a los proveedores y a los mercados a partir de reglas formales conocidas.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

El modelo burocrático constituye un pilar fundamental de la teoría tradicional de la organización moderna para impulsar los grandes procesos administrativos en los sectores industriales pero por sobre todo, en los servicios públicos administrados por los gobiernos nacionales o locales en la órbita del Estado. La teoría weberiana se asemeja a la teoría clásica de la organización, en cuanto el énfasis puesto en la eficiencia técnica y en la estructura jerárquica de la organización, como también en el predominio de la organización industrial, proponiendo una solución al problema con un enfoque centrado en el producto (bien o servicio entregado) como propuesta de estructurar a la organización para que vuelque los resultados de su trabajo productivo a la sociedad.

Ambas teorías presentan ciertas diferencias. La teoría clásica se preocupó por detalles como la máxima amplitud de control, la asignación de autoridad y responsabilidad, el número de niveles jerárquicos, agrupamiento de funciones, mientras que la teoría de Weber se preocupó más por los grandes esquemas de sustento formal de la organización. En cuanto al método, los clásicos utilizaron un enfoque deductivo, mientras que por su lado, Max Weber plantea un esquema inductivo. La teoría clásica se refiere a la moderna organización industrial, mientras que la teoría de Weber es integrante de una teoría general más amplia de la organización social y económica. Finalmente la teoría clásica presenta una orientación normativa, prescriptiva, mientras que la orientación de Weber es más descriptiva y explicativa de las formas “mejores” opciones de funcionamiento.

Sin embargo, se pueden verificar también semejanzas entre la teoría de Weber y las de sus predecesores históricos: Taylor y Fayol. Los tres teóricos de la administración se ocuparon – en mayor o menor medida - de los componentes estructurales de la organización, pero lo hicieron con enfoques muy diferentes. Taylor buscaba medios científicos, métodos para realizar el trabajo rutinario de las organizaciones fabriles. Su mayor contribución fue para sistematizar la gerencia y el control de las operaciones. Por su parte, Fayol estudió fundamentalmente las funciones de dirección. Su mayor contribución fue sentar las bases para mejorar la dirección de las organizaciones. Finalmente Weber se preocupaba por las características esenciales y las consecuencias de la burocracia. Su mayor contribución fue considerar la organización en conjunto, atendiendo a sus estructuras de poder y patrones de comportamiento.

Según Gustavo Trelles Araujo (2005, pág. 1), hoy el concepto de burocracia ha cambiado respecto del planteo en los orígenes de la propuesta y está mas asociado con un modelo de organización que no sería del todo eficiente. La palabra burocracia parece que ha tenido siempre un cierto carácter despectivo; se dice que deriva de una combinación un tanto vaga de raíces grecolatinas

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

y francesas. El término latino *burrus*, usado para indicar un color oscuro y triste, habría dado origen a la palabra francesa «bure», utilizada para designar un tipo de tela puesta sobre las mesas de oficinas de cierta importancia, especialmente públicas. De ahí derivaría la palabra «bureau», primero para definir los escritorios cubiertos con dicho paño, y posteriormente para designar a toda la oficina y más genéricamente, una organización administradora.

A un ministro del gobierno francés del siglo XVIII, se le atribuye la acuñación de la voz «bureaucratie» para referir, en un sentido más bien sarcástico, a la totalidad de las oficinas públicas. Evidentemente, la palabra «burocracia», derivada de "bureaucratie", lleva implícitos dos componentes lingüísticos: «bureau»: oficina y «cratos»: poder. Por lo tanto, la voz de marras apela a la idea del ejercicio del poder a través del escritorio de las oficinas públicas. Sin embargo, el término burocracia al decir de otros autores, fue acuñado por el propio Weber, quien lo hizo derivar del alemán «büro», que también significa "oficina". En este sentido, para Weber, una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales. (Trelles Araujo, op cit)

La propuesta del modelo burocrático no se limitó a definir una estructura y una forma arquetípica de funcionamiento en términos de las mejores prácticas de administración modernas. Este abordaje, siguiendo al mismo autor, planteó además: “El resurgimiento de la sociología de la burocracia. Según esta teoría, se puede pagar a un hombre para que actúe y se comporte de cierta manera predeterminada, la cual debe explicársele exacta y minuciosamente, impidiéndosele, que sus emociones interfieran con su desempeño. La sociología de la burocracia propuso un modelo de organización y los administradores no tardaron en intentar aplicarlo a sus empresas.” En esencia se procura rescatar los mejores aportes del racionalismo para ayudar a administrar mejor las organizaciones estableciendo reglas que dificulten el manejo emocional de las decisiones.

Se plantea entonces una propuesta estructuralista para interpretar el funcionamiento de las organizaciones. Esta corriente aparece a fines de los años cincuenta y está integrada por un grupo de psicólogos y sociólogos que se dedican a estudiar el comportamiento humano. La corriente estructuralista pretende equilibrar los recursos de la empresa, prestando atención tanto a su estructura como al recurso humano, abordando aspectos tales como la correspondencia entre la organización formal e informal, entre los objetivos de la organización y los objetivos personales y entre los estímulos materiales y sociales. Tiene como objetivo principal estudiar los problemas de las empresas y sus causas prestando especial atención a los aspectos de autoridad y comunicación.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

La propuesta estructuralista considera que hay cuatro elementos comunes a todas las empresas: autoridad, comunicación, estructura de comportamiento y estructura de formalización. Uno de sus más importantes investigadores fue precisamente Max Weber, cuya propuesta estudiaremos como referencia principal para el desarrollo del modelo burocrático clásico, en nuestro estudio. Nos detendremos además en los aportes de Robert Merton para analizar sus contribuciones para relacionar hipótesis teóricas con trabajos de campo, mediante “teorías de alcance medio” que establecen un puente entre ideas conceptuales y acciones prácticas.

Una de las mayores contribuciones de Weber como teórico de la definición conceptual de burocracia fue señalar el paralelismo evidente entre la mecanización de la industria y la proliferación de las formas burocráticas de la organización. Hizo notar que un modelo burocrático genera las rutinas de los procesos de administración, exactamente como la mecanización sostiene las rutinas de la producción. Por otra parte, Merton buscó posteriormente definir una filosofía ontológica para relacionar estructuras (vínculos) con mecanismos (procesos) de la teoría burocrática clásica, en lo que se podría describir como una concepción más sistémica de la realidad y a su vez, un poco más cercana y acorde con el enfoque de este estudio.

03 La contribución de Max Weber a la comprensión de las organizaciones

Weber fue el más importante estudioso de la estructura y principios de la burocracia. Iniciador y exponente de la escuela estructuralista. Su obra más importante, en lo referente al enfoque de este proyecto fue: *"Economía y sociedad"* que fue publicada tras su muerte y que recoge lo principal de su pensamiento. También es relevante *"Ética protestante y espíritu del capitalismo"* donde sostiene que la aparición y el desarrollo del capitalismo en los países del centro y norte de Europa, responde a la ética calvinista. A su vez, importan también los aportes de Merton para consolidar la visión clásica de la sociología, antes de que se desglosaran claramente las corrientes de elección racional, las evoluciones del marxismo, la teoría crítica y la hermenéutica, superando a sus precursores y generando caminos para entender mejor la dinámica de las organizaciones.

Históricamente son muy importantes los aportes que Max Weber proporcionó a la teoría y práctica de la administración y a la escuela estructuralista, centrandos sus estudios en la racionalización; la democracia; el comportamiento; la autoridad, de la cual distingue tres tipos fundamentales: la tradicional, la racional - legal y la carismática; y la burocracia de la que realiza un

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

modelo conocido genéricamente como “burocrático”. Weber analizó profundamente a las organizaciones formales desde puntos de vista muy diferentes. Estudió el comportamiento; la autoridad y los aspectos esenciales de la propia burocracia, de la cual surge el modelo burocrático de referencia.

La idea de burocracia planeada por Weber es interesante para poder situar el desarrollo de los modelos empresarios de mantenimiento del status quo, que generan puntos de apalancamiento para que no se puedan generar transformaciones no programadas y debidamente controladas. Y particularmente en nuestro caso, para analizar en el Uruguay, el modelo tradicional de empresa pública propiedad del Estado, que tiene un peso muy importante para entender el funcionamiento de las empresas del estado. El modelo burocrático estatal – y los agentes que operan con sus reglas de juego pre-establecidas - ha estado presente como la opción sistemática mas fuerte para trancar o obstaculizar las posibles alternativas transformadoras del propio Estado, por muchos años, a pesar de que se presenta explícitamente el discurso políticamente correcto de que ante las crisis sufridas en los últimos años, cambiar es más que necesario, imprescindible.

El concepto de burocracia puede asociarse – además de con formas de estructura y poder preestablecidos - con una forma de organización humana singular y también, con una forma de actuar de determinados agentes en una institución. Ambos alcances son pertinentes a los efectos del trabajo de investigación que se está realizando. La continuidad mecánica de la acción adecuadamente programada en una organización cualquiera, puede tener que ver con su propia estructura formal y también con los actores que operan en ella. Y posiblemente esté estrechamente relacionada - como parte de un mismo sistema - con estructuras y gente y por cierto, con los procesos que se generan internamente y en relación con el contexto político, económico social y cultural.

La burocracia es – siguiendo la primera vertiente relacionadas con estructuras y poder - una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos. En sociología, la burocracia es una estructura organizativa caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades, jerarquía y relaciones impersonales. El término “burocracia” – partiendo de las características señaladas precedentemente, puede referirse genéricamente a cualquier tipo de organización, y no requiere personalizaciones muy grandes, de un contexto a otro.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

También se asocia el concepto de burocracia – abordando la segunda vertiente - con la influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado. En términos más generales, se trata de la generación de una elite que forman los empleados ya sea de la empresa privada o del estado, que desarrollan tareas administrativas y organizacionales en general ajenas a la producción y comercialización en ámbitos de competencia. La acción del burócrata se caracteriza por la racionalidad de las decisiones, la impersonalidad de su gestión, su tendencia a encarar lo rutinario y la centralización muy fuerte de su autoridad. Características que estructuralmente se fomentan en un contexto de tareas repetitivas fuertemente normadas y orientadas en lo referido a los criterios de evaluación, mucho más a la función que al resultado.

Para la opinión pública, la burocracia implica en general, lo contrario que planteaban Max Weber y sus defensores. A partir de muchos ejemplos que desnudan ineficiencias del aparato se han generado asociaciones de la burocracia con un modelo que fatalmente debe ser rígido, ineficiente, inhumano, mecanicista, lento y antieconómico. También se plantea que eliminar - de las tareas de la organización - cualquier aspecto del plano humano es contraproducente para su funcionamiento. Esto ha generado múltiples críticas a la perspectiva burocrática tradicional. Es importante acotar que aunque Weber reconoció la importancia de la estructura informal en las organizaciones, no la incluyó en su tipo ideal de burocracia. La organización burocrática es ciertamente influenciada por factores unidos al comportamiento humano, que no fueron tomados en cuenta por el autor.

Curiosamente, desde la concepción primero sociológica y luego administrativa, la burocracia es todo lo contrario de lo que el sentido vulgar pregona en su contra. El lego pasó a dar el nombre de "burocracia" justamente a los defectos (las disfunciones) del sistema y no al sistema en sí mismo, que también tiene sus virtudes. La burocracia, para Max Weber (1993), es precisamente la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas tanto públicas como privadas. La organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud, con el objetivo de lograr los fines para los cuales fue creada, no más, no menos. Hay que apreciarla en su justa dimensión.

04 El modelo teórico básico que sustenta el enfoque burocrático

En la medida que las sociedades se organizan son más claros los roles de cada uno de los agentes. No es extraño entonces que comiencen delinearse estructuras con determinados patrones de

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

funcionamiento. “Una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionadas con los propósitos de la organización. En esa organización está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidas por reglas limitadas y específicas. Cada uno de los empleos contiene una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidos”. (Merton, 2002, pág. 275)

Para lograr consolidar estas formas sofisticadas de funcionamiento social y sobre todo, en contextos los que se requiere eficiencia en el manejo de los recursos humanos y materiales, es necesario lograr cierto grado de estabilidad y uniformidad en los patrones de acción, de manera que el funcionamiento colectivo se imponga sistemáticamente sobre las improntas individuales. Por supuesto que esto puede realizarse con un conjunto de reglas empíricas sobre estructuras ideales y mejores prácticas que se impongan por el peso de la autoridad o con el poder de las costumbres. Sin embargo, sería mejor poder utilizar un modelo conceptual de referencia y una teoría que respalde estas formas de analizar y actuar sobre la realidad. Ello contribuiría mejor a entender la realidad en el marco de una aproximación teórica de las organizaciones.

Además importa situar el rol de Estado como director, regulador o facilitador. Roldan Tomasz Suárez Litvin (1998) sostiene que: “Hay que destacar, ante todo, que la función central del Estado, tal como éste es pensado por Kant, es la de definir y hacer respetar los derechos humanos —que no son otra cosa que privilegios asociados a la dignidad de la condición humana. Un ingrediente importante de estos derechos es la garantía de un espacio de holgura en el que el individuo pueda desenvolverse desembarazadamente. Porque sólo al disponer de tal holgura el individuo puede abordar la tarea de construirse a sí mismo en torno a su destino esencial: la racionalidad.” Este es un encuadre que refuerza la conducta racional de los individuos, que no siempre es la que opera en todos los contextos y circunstancias.

Los espacios generados – en condiciones de libertad en el juego de actuaciones de los diversos agentes a escala nacional - permiten que estos desarrollen su actividad, en los términos que más les convengan, respetando por supuesto, los derechos de los demás, según marcan las leyes de cada Estado liberal moderno. “Es en este espacio de holgura, definido y garantizado por el Estado, donde los individuos llevan a cabo sus empresas, es decir, se abocan a la realización de los propósitos que ellos tienen. Es también aquí donde establecen contratos privados entre ellos para así poder lograr con

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

mayor facilidad estas empresas. Pero, ¿cómo compaginan los individuos sus fines particulares con el fin universal que tienen como seres humanos?” (Suárez Litvin, op cit).

La razón opera persistentemente como elemento orientador de la acción de los agentes, fundamentalmente en los sistemas burocráticos. Sin embargo, la razón no opera de la misma manera en todos los ámbitos humanos relacionados con el sistema burocrático. El ámbito “público” y el ámbito “privado” generan patrones de comportamiento diferentes. Kant (1985) aclara el asunto estableciendo una división entre el uso “público” y el uso “privado” de la razón. De acuerdo con esta división, los individuos de una sociedad moderna, se desenvuelven en dos dominios de racionalidad claramente distintos. Por ello muchas veces se dificulta una percepción uniforme de las organizaciones por parte de los funcionarios y los usuarios de los sistemas burocráticos.

El uso “público” de la razón es aquel que el individuo hace en su condición de *ciudadano*, es decir, como miembro de una comunidad política cuyo propósito es potenciar la humanidad o racionalidad de todos sus miembros. El ciudadano se dirige a sus pares para ofrecer el fruto de sus reflexiones acerca de la adecuación o inadecuación de las leyes que rigen al colectivo social. Por el contrario, el uso “privado” de la razón es aquel que el individuo hace en su condición de *empleado* de una organización, o, dicho de manera más general, como *instrumento* al servicio de unos ciertos fines privados. En ese caso, el individuo pone su razón al servicio de unos fines particulares, ya sean los suyos propios o los de otro.

Ambos dominios resultan de fundamental importancia en la sociedad. El uso público de la razón permite impulsar el progreso político de la sociedad como un todo. Pero el uso privado permite que se lleven a cabo una serie de tareas circunstanciales que constituyen la infraestructura organizativa que sostiene a la sociedad. Nótese sin embargo, que el uso público de la razón es jerárquicamente superior con respecto al privado. Esto debido a que la condición de *ciudadano* es más propia de la dignidad humana que la condición de mero *empleado o instrumento*. Las consideraciones políticas propias del ciudadano acercan al ser humano a aquella universalidad racional que es fuente de la autonomía. Y sólo gracias a que el individuo se entiende a sí mismo como ciudadano de una comunidad política, está dispuesto a ponerse como instrumento al servicio de tareas particulares que contribuyen con tal comunidad.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Es importante generar también un marco de referencia conceptual para interpretar los procesos de continuidad que se están consolidando en general en las instituciones nacionales para analizarlo a la luz de la realidad planteada particularmente en el caso de estudio específico. La teoría de Weber - relacionada con el aparato burocrático de las organizaciones - aporta un soporte conceptual ideal, para interpretar una visión mecanicista de los procesos de gestión tendiente a mantener la estabilidad de las organizaciones. Se procurará capitalizar ese soporte conceptual en el marco de esta investigación, considerando tanto aspectos macro como micro de los procesos de burocráticos en las organizaciones.

En cualquier entidad que constituya una organización formal, subyacen muchos de los elementos que Max Weber consideró partes de las burocracias: un orden jerárquico (órganos y personas con diferente nivel de autoridad), normas escritas para regular el funcionamiento de las distintas unidades organizacionales, objetivos formalizados que constituyen las metas de la organización, atribución expresa de responsabilidades, procedimientos formalizados para transmitir y conservar información, sistemas objetivos para la selección de las personas que han de desempeñar los distintos puestos de trabajo.

La burocracia concebida por Max Weber se basa en 1) La formalización (tanto de las normas como de los procedimientos) y 2) La centralización (definición de la jerarquía y la autoridad). Ambas dimensiones deben interpretarse desde lo que Weber llama “la racionalidad formal”, origen del “orden legítimo” que han de establecer las normas jurídicas. Weber, a través de su conocida trilogía, establece que la legitimidad puede ser “*carismática*” (se basa en la santidad, heroicidad o en otras cualidades que concurren de forma especial en una determinada persona), “*tradicional*” (deriva del carácter sagrado que caracteriza a determinadas tradiciones, usos o costumbres) y “*racional*” (que encuentra su fundamento en el principio de legalidad propio del ordenamiento jurídico). Para Weber, el ejemplo máximo de racionalidad lo constituye la “organización burocrática”.

Los elementos características de la burocracia (Weber, 1993, pág. 717) como sistema organizativo, se resumen en el siguiente cuadro:

Jerarquía y responsabilidad	Sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades inferiores por las superiores.
-----------------------------	---

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Normativa escrita	Regula las relaciones entre los miembros de la organización y las funciones de cada uno de éstos en relación con su status y especialización.
Obediencia	Cumplimiento de la normativa general y de las instrucciones recibidas de la autoridad.
Selección de Personal	Profesión que exige una serie de conocimientos específicos, que hay que demostrar a través de unas pruebas determinadas.
Sistema de remuneraciones	La retribución se produce más bien en relación con las funciones desempeñadas y no de acuerdo al trabajo realizado.
Dedicación laboral completa	El ejercicio de la Administración Pública exige exclusividad y no permite la participación en aquellas cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en colisión con los públicos.

Sobre estas bases se generan las características que debería tener la burocracia “ideal” como modelo de organización y funcionamiento están relacionadas con la jerarquía de oficios que es de tipo piramidal con una cadena de mando, en la que cada instancia supervisa y controla la inferior. Consisten en posiciones, que conllevan una serie de deberes y privilegios; en las posiciones más altas, no en las personas, está la autoridad, que siempre está claramente definida y limitada. Se deben desarrollar reglas escritas que regulan y especifican las tareas de cada uno, lo que permite que el funcionamiento de la burocracia sea ordenado y predecible, aunque exista cambio de personal.

La impersonalidad es la regla general para encarar la toma de decisiones, de modo que los intereses y sentimientos personales quedan parcialmente relegados a la vida privada, fuera de la organización. En la organización se estimula la especialización para las distintas tareas. El trabajo que debe ejecutarse se reparte en una división claramente establecida del trabajo y la gente se entrena para especializarse en ejecutar esa tarea, es la forma más eficiente de hacer un trabajo. Deben estar separados los trabajadores de la propiedad de los medios de producción y de los recursos materiales que manejan. Finalmente, las recompensas y promoción con base en el mérito, las personas deben saber que su trabajo será bien remunerado con el fin de que entreguen sus mejores esfuerzos a la organización.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Los objetivos que se buscan con estas características del modelo es la máxima eficacia con el menor coste posible, esto tuvo su correspondencia en el mundo laboral, las teorías del Taylorismo, organización científica del trabajo; y en las cadenas de montaje de las fábricas de Ford Motor Company. Por supuesto que el modelo admite variantes. Las organizaciones formales varían según se acercan a este tipo ideal de Weber, según el tamaño, la complejidad de la organización, la centralización del control y el rango de objetivos. Los sociólogos creen que esto se debe a que el entorno afecta a la estructura de las organizaciones.

El modelo básico de Max Weber es precisamente aquél que se ajusta mejor a las caracterizaciones enunciadas. Asumir todas o algunas de tales configuraciones implica que el diseño organizacional es burocrático o bien tiende a la burocratización. Recordemos que todas y cada una de las alineaciones sugeridas por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad y no las causas indeseadas de un comportamiento burocrático, que operan como limitantes en el modelo original. Tales características son en parte, la consecuencia del desarrollo de las economías monetarias, el crecimiento y la expansión de las tareas administrativas del Estado moderno y el desarrollo de la superioridad técnica comparativa del tipo burocrático de administración.

Si todas las anteriores características fueran modelables y ajustables a cualquier estructura de organización, entonces la burocracia sería un esquema perfecto. De no existir externalidades y disfunciones, es obvio que las ventajas teóricas de la burocracia como modelo son las siguientes: Racionalidad, Precisión en el trabajo, Rapidez en las decisiones, Uniformidad de rutinas y procesos, Continuidad de la organización, más allá de las personas, Reducción de fricciones personales, Unidad de dirección, Disciplina y orden, Confiabilidad por la previsibilidad de circunstancias, Posibilidad de hacer carrera profesional dentro de la empresa, Eficiencia y productividad y competitividad entre otras.

Sin embargo, el modelo ideal planteado en los orígenes por Weber, genera algunos problemas entre la permanencia de estructura formal mecanicista y los deseos y aspiraciones personales de desarrollo de los propios agentes. “La capacidad para aceptar órdenes cuando están en conflicto con los deseos de la persona, exige un nivel de renuncia difícil de mantener. Esto genera una fuerza entrópica tendencial a la destrucción, pues la racionalidad, enfrentada a la naturaleza humana, resulta ser frágil. De ahí que sobrevenga lo que suele llamarse «disfunciones de la burocracia”. Disfuncionalidades que los modelos posteriores a la propuesta de Weber, han buscado atenuar y que analizaremos más adelante.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

En todo conjunto organizado siguiendo el modelo burocrático, la forma de estructurarse y funcionar tiene repercusiones sobre los objetivos de la institución y las conductas de las personas, no solo las internas sino las que operan en la frontera. La burocracia se auto-concibe como el instrumento perfecto (desde el punto de vista de técnica de procedimientos, división de tareas, coordinación y comunicación) para la consecución de los fines comunes. Ese "perfeccionismo" del sistema descrito por Weber ha sido malentendido como si el mismo sociólogo lo elabora a críticamente, cuando pueden analizarse también sus debilidades.

La burocracia presenta por otra parte, tendencias a independizarse y dejar de ser un medio convirtiéndose en objetivo propio. Eso puede resultar incluso de su perfección técnica que conduce a formas inquebrantables en las relaciones de dominio. Se atiende ahí más a la estructura que a los objetivos del conjunto, para los que aquella debía ser mero medio. El aparato burocrático puede incluso estar dispuesto a colaborar con cualquiera que sepa llegar a tener poder sobre él. Lo que es en definitiva un mecanismo de defensa para reforzar la continuidad del modelo, más allá del objetivo teórico de eficiencia que originalmente lo sustenta.

Cada una de las disfunciones del modelo esta derivada de cada una de las características idealizadas por Weber en su construcción teórica. Se destaca un exagerado apego a los reglamentos, lo cual deviene en que "las normas y reglamentos se transforman de medios en objetivos, se vuelven absolutos y prioritarios". Los medios se vuelven fines. También y especialmente en las organizaciones públicas: un exceso de formalismo y papeleo. El afán de documentar y formalizar las comunicaciones dentro de la burocracia, crea volúmenes de trámites y formatos que entorpecen la agilidad de los procesos.

Otro factor distorsionante es la despersonalización de las relaciones entre los agentes del sistema burocrático. El modelo ignora que la organización informal trasciende y supera a la organización formal. De hecho, se observa que la verdadera organización, la que realmente existe en las empresas es, precisamente la informal. Tal vez – pensando en el modelo público uruguayo - la expresión más aguda sea la resistencia al cambio. La tendencia a crear rutinas en procedimientos y métodos, crea la mentalidad de "siempre lo mismo", no como fastidio, sino como falsa sensación de estabilidad y seguridad respecto del futuro en la organización. Esto crea una gran resistencia al cambio, sobre todo cuando la organización se ve obligada a enfrentarse a cambios en su entorno.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Como factor agravante la burocracia desarrolla la categorización extrema del proceso decisional, que opera en sucesivas instancias que despersonalizan los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la rígida jerarquización de la autoridad sólo existe en el papel; en los hechos no sucede necesariamente así. Independientemente de esto, una fuente de ineficiencia es que siempre toma la decisión el funcionario de más alto rango, independientemente del conocimiento que tenga del asunto que se trata. Esto crea un modelo en el que la ocupación de un puesto legitima por si misma la toma de decisiones, sean estas adecuadas o inadecuadas, siempre que se atengan a las formas pre-establecidas.

También – y de manera complementaria con lo anterior - se pone en evidencia en las burocracias una adherencia exagerada a las rutinas y procedimientos. La devoción a la regla escrita transforma las rutinas y procedimientos en valores absolutos. Por observar la política escrita en el manual, el cliente puede quedar insatisfecho y la empresa puede perderlo. Pero esto no importa, porque la regla se cumplió. Esto crea lo que Thorstein Veblen llama «la incapacidad entrenada», o lo que Gérard Warnotte denomina «la deformación profesional». John Dewey, por su parte, califica este fenómeno «psicosis ocupacional». (Merton, 2002, pág. 277) En todos los casos, las denominaciones empleadas precedentemente muestran efectos no deseados de la estructuración y la estandarización a ultranza en una organización que Robert Merton llama “incapacidad adiestrada”. Esto es un comportamiento mecanicista disfuncional.

A nivel formal se hace muy notoria la exhibición de muy diversas señales de autoridad funcional como forma de legitimación en la organización. El énfasis burocrático en la jerarquía conduce a las personas al uso exagerado de los símbolos del poder o señales de estatus para demostrar la posición; el uniforme, la localización y diseño de las oficinas, el estacionamiento, la cafetería, etc, indican quienes son los "jefes". Además se incrementa la dificultad en la atención de clientes. La organización burocrática es endógena y entrópica. Esta simbología generada internamente, está diseñada para satisfacer sus propios requisitos, los requisitos internos y no las demandas y exigencias de sus clientes, expresadas en forma de necesidades y/o deseos generados desde el “exterior” del sistema.

Los afectados por el desempeño del modelo, son en general los mismos dominados por dicho aparato burocrático. Weber se plantea el problema desde una perspectiva histórica. Superando formas anteriores de dominio, en la racionalización y burocratización no sólo se realiza una nueva forma de dividir tareas, sino también se busca una objetivación y racionalización de los procesos que se liberan de su anterior vinculación a la individualidad de aquel que detenta el dominio. La burocracia descarta

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

el elemento personalista del dominio gracias a la generosidad del señor, ‘arbitrariedad’ en su ejercicio del poder y se liga su ejercicio a reglas formales, tal como sucede en la jurisprudencia. El ciudadano deja de depender de un señor individual, pero cae en la dependencia generada por reglas formales, o por su aplicación formalizada.

El efecto de la burocracia estatal se caracteriza por un dilema: la objetividad y calculabilidad de la acción burocrática como su punto fuerte, puede ser percibida por los propios afectados de manera negativa. La propaganda de que se actúa racional y objetivamente puede enmascarar simplemente el que se está trabajando en favor de un grupo de intereses (los lobbies ante los poderes del Estado que ha estudiado detenidamente (Zurbirggen, 2005). Estos hábitos reducen la eficacia organizacional arriesgando el apoyo de los clientes para poner esfuerzos en la relación con los poderes públicos. Al presentarse cualquier tipo de presión externa, el administrador se preocupa más por la relación con el funcionario público que puede afectarlo y puede dejar en segundo lugar el problema del proveedor o cliente de su giro.

La estructuración teóricamente deseada por el modelo burocrático weberiano tiene que ver con la necesidad de eficiencia la organización, no con su eficacia. La eficiencia de una organización menos estructurada es en general menor, en comparación con la entidad organizada burocráticamente, por lo menos en actividades de escaso grado de generación de conocimiento. Sin embargo como contrapartida, esa misma estructuración burocráticamente construida no está necesariamente relacionada con su eficacia. Eso es con su capacidad de adaptarse para hacer lo que hay que hacer. A partir de estos temas relacionados con la eficacia, se han construido mucho modelos burocráticos alternativos siguiendo las ideas fundamentales de Max Weber, pero tratado de conjurar sus debilidades y los efectos no deseados de la estructuración y la estandarización.

05 Las principales limitaciones de la propuesta burocrática clásica

La teoría burocrática tiene algunas debilidades que tienen su origen en los fundamentos de la propia concepción mecanicista. “Pero la concepción weberiana – según Gómez Bahillo (2006) - resulta insuficiente para el funcionamiento de las organizaciones públicas modernas debido a la rigidez de sus actuaciones, al excesivo formalismo en el análisis y resolución de problemas, a la toma de decisiones vinculadas excesivamente al reglamento... Se trata de un sistema cerrado con dificultad de innovación y reacio a afrontar, con la rapidez necesaria, los cambios que se producen en los

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

sistemas políticos y económicos de las sociedades desarrolladas.” Es un modelo que muestra debilidades cuando los entornos cambiantes plantean exigencias de adaptación.

Siguiendo al mismo autor: “La organización burocrática responde a un sistema de producción en masa, con un nivel tecnológico relativamente escaso, por lo que debido a los cambios socioeconómicos que ha experimentado la sociedad, su grado de respuesta y de eficiencia es reducido. El modelo burocrático, útil durante la fase de consolidación y expansión del sistema capitalista, resulta insuficiente en el actual contexto económico y social.” Y esto es debido a que se requieren instrumentos de gestión que sean más flexibles para adaptarse a las condiciones más cambiantes de contexto, que a su vez tienen mayor influencia en las internas de cada organización que hace unos 50 o 60 años.

Estandarizar a ultranza determinadas formas de actuar, muchas veces genera a su vez, formas de funcionamiento que terminan perjudicando a las organizaciones. “La falta de eficacia, que con frecuencia encontramos en el procedimiento administrativo, suele deberse a que las mismas técnicas y elementos utilizados resultan, en ocasiones, contraproducentes y provocan un efecto contrario al previsto. Bien debido a las circunstancias o bien al mismo contexto en el que la actividad se desarrolla, ya que con frecuencia no suele tener en cuenta las peculiaridades del mismo. Se quiere asegurar una respuesta de carácter general, objetiva e igual para todos, a través de un cumplimiento estricto del reglamento.” Gómez Bahillo (2006)

La estandarización de los productos puede generar rigidez en los procesos. “La rigidez en la aplicación de la norma produce dificultades tanto en la organización como en las relaciones que ésta mantiene con sus administrados o clientes. Las reglas son esenciales para garantizar un trato igualitario e uniforme, evitando la intromisión de intereses y simpatías personales del funcionario, y pueden contribuir a aumentar la rapidez en la resolución de los problemas y cuestiones planteadas. Pero una exagerada e inadecuada imposición de las mismas conduce a la inflexibilidad y rigidez, generando el efecto contrario al deseado, especialmente en aquellos casos en los que debido a su carácter insólito, no es posible la aplicación de la norma establecida.” Gómez Bahillo (2006)

La idea de estos modelos es que los sistemas - cuando están estabilizados - operan reproduciendo la realidad mediante procesos mecanicistas, sin necesidad de provocar rupturas. Se generan de esta manera, estructuras formales fijas y procesos altamente predecibles y continuos, que

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

tiene como objetivo mantener la eficiencia de cada sistema. Eso es “hacer las cosas bien” utilizando el encuadre definido previamente y muchas veces escasamente aceptado por imperio de las circunstancias. También estas prácticas generan circuitos perversos de influencias para mantener el status quo, aunque eventualmente ya no responda a la realidad circundante.

Es importante considerar aquellos enfoques teóricos que complementan la racionalidad limitada de los actores, con la influencia que la cultura organizacional genera sobre el comportamiento individual. Los diferentes agentes en las organizaciones no actúan aisladamente respecto de su cultura, ni siguen de forma automática las normas existentes en una sociedad. Mantiene ciertas normas individuales que los caracterizan como personas (centros de libertad ante su contexto y circunstancias). De este modo, para superar el dilema entre la intencionalidad individual y los condicionantes estructural-funcionalistas, el estudio se apoya en el enfoque de redes de políticas públicas y el institucionalismo centrado en los actores que aporta una nueva vertiente en la forma de comprender los comportamientos individuales en una organización (Scharpf, 1997).

Los insumos teóricos institucionalistas y de redes de agentes, proporcionan el sustento para analizar funcionamientos sistémicos más complejos como los entramados políticos institucionales que se gestaron en el país e interpretar la institución política dominante: el clientelismo político, y especialmente el “rentismo”, como una expresión del mismo fenómeno. Precisamente uno de los grandes aportes de la investigación de (Zurbirggen, 2005), es apreciar que las propias instituciones constituyen una parte relevante del sustento del clientelismo y del rentismo político. Endilgarle a los administradores o a los empresarios, toda la carga del desarrollo de estos fenómenos en los servicios públicos, es desconocer la relación sistémica entre las instituciones, los agentes y el contexto y circunstancias en que operan.

06 Variantes en la concepción del modelo teórico clásico de burocracia

Robert Merton (2002) propone representar la burocracia a través de un conjunto complejo de relaciones que se establecen entre un número grande de variables, planteando los rudimentos de un enfoque sistémico. El modelo de Merton se basa en considerar las consecuencias no previstas de organización de acuerdo con los principios de la máquina. Comienza con la exigencia de control por parte de la organización; esta exigencia de control enfatiza la previsión del comportamiento; la

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

confianza en las reglas y en su imposición conduce a las personas a justificar la acción individual y a consecuencias imprevistas, como la rigidez en el comportamiento y una defensa mutua dentro de la organización; la cual no atiende a las expectativas y deseos del cliente, ocasionando dificultades en la atención al público, lo que lleva a un sentimiento de defensa de la acción individual.

Philip Selznick (1948) plantea que la burocracia en su concepción tradicional genera una serie de consecuencias no previstas e inconvenientes al emplear fuertemente la técnica de control como exigencia por parte de la alta dirección. Sus observaciones le llevan a reformular el modelo burocrático en dos ejes. La burocracia no es tan rígida como plantea el modelo ideal weberiano sino que se adapta flexiblemente a las presiones del entorno tanto interno como externo. Por otro lado el problema más importante es el control de la organización, tanto en sus dimensiones de centralización como de descentralización. Según Selznick la burocracia no tiene que ser necesariamente rígida ni estática, sino que puede ser adaptativa y dinámica. La capacidad de cambiar debe integrarse al modelo burocrático, aunque parezca en principio un contrasentido.

Más recientemente se plantea la idea de que pueden existir diferentes “grados de burocratización” en las organizaciones. Alvin Gouldner (1954) centra su crítica en el dualismo entre disciplina jerárquica y competencia profesional que hace que no exista un único tipo ideal de burocracia, sino multitud de modelos. Sostiene que no existe un único tipo o modelo de burocracia, sino grados diferentes de burocratización. Grados en los cuales la estructura y el funcionamiento burocrático pueden operar con mayores o menores grados de libertad, habilitando canales de comunicación más flexibles dentro de las organizaciones. De esta manera, se aumenta la integración de la organización y se reduce el impacto de especialización que marca el modelo tradicional.

Tanto Merton como Selznick y también Gouldner han evaluado críticamente la forma burocrática clásica propuesta originalmente por Max Weber y han sugerido que plantea un tipo ideal de estructura y funcionamiento en términos de las relaciones formales entre los agentes, que no toma en cuenta que la organización – por más detallada que sea la estructura y más mecanizado esté su funcionamiento, siempre es condicionada e influida por factores de la conducta humana, que no se pueden ignorarse o soslayarse. De esta manera se responde, por diversos caminos alternativos y no excluyentes, a la necesidad de revisar los postulados de mecanización de procesos a espaldas del comportamiento humano natural en las organizaciones.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Las tres propuestas citadas precedentemente de manera resumida, tienen como referencia el mismo modelo burocrático general de partida propuesto por Weber. La estructura general de partida de los sistemas teóricos de Merton, Selznick y Gouldner es muy similar. Utilizan como punto de apalancamiento alguna forma de organización o procedimiento de organización proyectado para controlar, las actividades de los miembros de la organización. Estos Puntos se sostienen a partir del modelo maquinista en el comportamiento humano en las organizaciones. A su vez estas formas de funcionamiento demuestran tener consecuencias anticipadas por los propios jefes de la organización, pero también otras consecuencias imprevistas. A su vez, estas consecuencias no deseadas de comportamiento, refuerzan la tendencia a usar el aparato de control del sistema, para evitar desvíos que no se consideran aceptables reforzando el concepto de manejo autoritario.

Por su parte Michel Crozier (1964) ha estudiado también detenidamente el fenómeno de la burocracia, pero lo ha hecho desde una perspectiva conceptual diferente. No presenta la burocracia como una estructura organizacional racional donde los procesos están establecidos de manera predeterminada, sino como una entidad donde se desarrollan continuas interacciones entre los participantes las cuales toman la forma de juegos donde – en defensa de sus propios intereses y necesidades – las personas toman las decisiones que estiman mas convenientes. Esta perspectiva ofrece un ámbito y orientaciones diferentes para comprender la problemática de la relación de los diferentes agentes en una organización.

Los juegos de poder de los diversos agentes en las grandes organizaciones son a su vez, bastante desconcertantes. Para Michel Crozier las organizaciones burocráticas son entidades que en sus juegos de poder se asemejan a la definición que Eric Gaynor Butterfield (2006) hiciera respecto de cómo se relacionan los tres niveles jerárquicos principales que operan dentro de ellas: “Los gerentes miran hacia arriba esperando instrucciones de la dirección superior que nunca llegan... y para peor estas instrucciones deben ser cumplidas y obedecidas por los subordinados de los gerentes, que tienen realmente poco interés en cumplirlas” (Congreso de Desarrollo Organizacional, Argentina – 1999).

Actualmente el proceso burocrático no se ve como algo fuertemente estático y muy rígido. El proceso burocrático es percibido como un modelo estable por definición, que busca siempre el equilibrio establecido en su esencia, pero que al hacerlo ocasiona tensiones y conflictos entre los agentes. La organización es reconocida como un sistema que tiende a la estabilidad, pero con eventuales discontinuidades. Desde su presentación conceptual, el modelo burocrático ha generado un proceso evolutivo que va creando nuevas adaptaciones a un contexto cambiante en el que el medio

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

ejerce mucha más presión sobre el sistema que hace unos años. No existe actualmente un tipo único de burocracia, sino una infinidad de tipos que van desde el exceso de burocratización, hasta la ausencia de burocracia en un continuo que muchos perciben con un enfoque situacional.

Para representar la idea del funcionamiento de un modelo de este tipo se plantea “La rueda operativa (que) simplifica la visión de empresa dado que grafica todas las funciones existentes en ella. Este gráfico no depende del tamaño de la empresa dado que, según éste, las únicas variaciones serán las personas que ejecuten cada función y su forma de desarrollo. El empresario, ubicado en el centro de la misma, tendrá por objetivo principal el logro de la eficiencia lo cual sólo será posible si él toma todas las decisiones operativas necesarias para que la rueda operativa no se detenga y gire lo más rápido posible. (de la Iglesia, 2006) Se trata en su esencia, de un esquema reduccionista de representación de las grandes funciones de la organización.

Esta forma de organizar mecánicamente un sistema empresario – sostiene Gabriela de la Iglesia – se consolida y permanece en la forma de pensar de las personas que integran el propio sistema. Cuando las organizaciones se organizan apuntando sólo al objetivo de hacer que la rueda operativa funcione, se generan estructuras de reinos donde cada área se limita a cumplir el objetivo específico para el cual fue creada. Lo que fortalece un modelo mecanicista de planificación compartimentado el desarrollo de las grandes funciones clásicas de la organización. De esta forma, un modelo conceptual del funcionamiento llevado a la práctica refuerza a la larga un determinado modelo de pensar y de actuar de los agentes.

07 Síntesis final de aportes y perspectivas de modelo burocrático

La teoría burocrática se genera históricamente como una alternativa de mejora a la teoría clásica y la teoría de las relaciones humanas, que operaban como pares dialécticos que revelaban visiones extremas (mecanicistas y humanistas) sobre el funcionamiento de las organizaciones. La alternativa de enfoque generó una propuesta mas completa para analizar problemas de estructura y de funcionamiento en las organizaciones. En esa línea se desarrolló un modelo de organización racional aplicable a todas las formas de organización humana, que respondía de manera adecuada a los problemas de escala de las grandes organizaciones con varios niveles jerárquicos y complejas

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

relaciones entre las personas. La burocracia creó un modelo para que los diversos agentes con intereses a veces contrapuestos, pudiesen ser dirigidos y controlados eficientemente.

Aceptar el modelo burocrático requiere compartir – en mayor o menor medida - la idea de una estructuración teóricamente deseada, que es la esencia de un comportamiento eficiente en las organizacioens. Se plantea la convicción de que los procesos se pueden encarar siempre de manera mecanicista y rutinaria. Para ello se requieren escenarios de gran estabilidad interna en la organización y la posibilidad de contar con fuerte control del ámbito externo. Implica además, poder generar anticuerpos estructurales y funcionales para evitar sistemáticamente propuestas “revolucionarias” para encarar los problemas todavía no resueltos. Los valores que determina implícitamente esta concepción de la realidad quedan asociados con la aceptación de largos períodos de continuidad en los que los problemas pueden resolverse de manera eficiente, de la misma manera que lo han hecho en el pasado.

Más allá de las singularidades de cada cultura regional, nacional, sectorial o incluso particular de una organización; el modelo burocrático sigue generando aportes esclarecedores, sobre todo para entender los mecanismos de conservación del status quo en una sociedad. Mirado en perspectiva histórica en muy diversos contextos, el modelo burocrático clásico permite analizar especialmente, los períodos de estabilidad de las instituciones, en los que los valores y las reglas prevalecientes funcionan adecuadamente, para solucionar los problemas existentes en la sociedad. También constituye una muy buena aproximación para comprender las fortalezas y debilidades de las Administraciones Públicas a escala global y particularmente la Administración Pública uruguaya.

Sin embargo, la propuesta de mecanización a ultranza no es el único modelo de referencia para la burocracia. Según vimos en el marco teórico, se pueden generar “ventanas de oportunidad” para reducir las rigideces. Precisamente el modelo de Gouldner, que analizamos precedentemente, planea un proceso evolutivo del modelo en lo referido a la estructuración de las exigencias de control por parte de la organización. La consecuente imposición de reglas burocráticas pueden eventualmente generar espacios de flexibilización. Esas reglas impulsan la adopción de directrices generales e impersonales que definen lo que es permitido y lo que no lo es y establecen de esta manera, un patrón de comportamiento mínimo aceptable. Consecuentemente, esto hace que los participantes tengan una mayor visión de las relaciones de poder en el propio sistema y se adapten a las mismas.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

El modelo burocrático clásico propuesto por Max Weber y aún algunas de las actualizaciones post-weberianas como las citadas precedentemente, no generan siempre respuestas adecuadas para los problemas de la administración moderna. Muchas de esas faltas de respuesta aceptables para satisfacer las necesidades de los usuarios externos de los sistemas se perciben en ciertos casos como “anomalías” del sistema vigente, lo que es un error y una oportunidad. Esas anomalías generan conflictos – “disonancias” - entre lo que el modelo conceptualmente prescribe como el deber-ser y lo que por experiencia se sabe ya que no funciona en la realidad. Precisamente este proceso puede generar – según plantearon David Osborn y Peter Plastrik en *La reducción de la burocracia* (1998) - oportunidades para cuestionar los paradigmas legados y pensar en cambios, sobre todo ante los efectos indeseados de las enormes burocracias estatales sobre los ciudadanos a quienes supuestamente sirven.

08 Bibliografía de referencia citada

Crozier, Michel. The bureaucratic phenomenon, Chicago, Tavistock publications and University of Chicago Press , 1964.

de la Iglesia, Gabriela. Las organizaciones como sistemas sociales, <http://www.monografias.com/trabajos14/organiz/organiz.shtml>, 2006.

Gaynor Butterfield, Eric. Gestión de la innovación dentro del mundo organizacional / empresarial, <http://www.gestiopolis.com/canales7/ger/gestion-de-innovacion-en-las-organizaciones.htm>, 2006.

Gómez Bahillo, Carlos. Burocracia y administración pública, 5campus.com, Sociología, <http://www.5campus.com/leccion/burocracia>, 2006.

Gouldner, Alvin. Patterns of industrial bureaucracy, Nueva York, Free Press, 1954.

Kant, Immanuel. ¿Qué es la ilustración? en Filosofía de la Historia, México, FCE, 1985, pág. 28.

Merton, Robert. Teoría y estructuras sociales, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, reedición 2002.

Morgan, Gareth. Images of organization, California, SAGE Publications, 1997.

Osborne, David y Plastrik, Peter. La reducción de la Burocracia Cinco estrategias para reinventar el gobierno. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997.

Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, Westview, 1997.

Selznick, Philip. An approach to a Theory of Organization, American Sociological Review, 8, 1948, págs. 47 a 54.

	APROXIMACION A LA TEORIA BUROCRATICA	Carlos Petrella
--	---	-----------------

Suárez Litvin, Roldan Tomasz .La “Quinta Disciplina” en el Contexto del Proyecto Social de la Modernidad Revista Venezolana de Gerencia, Año 3, No. 6, 1998.

Trelles Araujo, Gustavo. Burocracia, monografias.com, 2006.

Weber, Max. Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Zurbirggen, Cristina. Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en el Uruguay. El path dependence de las reformas actuales, Universidad de Tübingen, Tesis de doctorado, 2005.

FIN DE DOCUMENTO