DOCUMENTO N° 10/09

BUROCRACIA

Max Weber en sus escritos dice:

"La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de Organización administrativa puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde un punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquiera otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y probabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones, y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas".

EL SIGNICIFICADO DE BUROCRACIA

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 y francesas.

El término latino burrus, usado para indicar un color obscuro 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 "**burea**", primero para definir los escritorios cubiertos con dicho paño, y posteriormente para designar a toda la oficina.

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.

El término "burocracia" ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano. Preferentemente se le usa en el ámbito de las organizaciones públicas que constituyen al Estado, olvidando que las burocracias, en cualquiera de sus sentidos, operan también en el sector privado.

El propio Weber consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su "clase en el poder", la clase dominante.

El aparato organizatorio es el de la burocracia, un marco racional y legal donde se encuentra la autoridad formal en la cúspide del sistema. Los medios de administración no son propiedad del administrador intermediario. Sus competencias no son sujeto de herencia o venta.

El término burocracia tendrá tres connotaciones:

- Burocracia en el sentido de vulgata: su significado ordinario, popular y parroquial.

- Burocracia como clase social dominante incrustada en el Estado.

- Burocracia como modelo de organización, en el sentido weberiano del término.

EL SENTIDO VULGATO

Probablemente no haya un apelativo más ultrajante y afrentoso para un empleado, oficinista o trabajador público incluso privado, que el que le llamen ¡Burócrata!. El tono de la voz, la inflexión y la palabra misma, conllevan una carga semántica poco dignificante. Significa que al empleado le están diciendo flojo, perezoso, holgazán, irresponsable, improductivo, mantenido por el Estado y los impuestos de la sociedad, entre otras cosas no menos moderadas. La burocracia significa lentitud,

exceso de trámites, distanciamiento total entre el prestador de los servicios públicos y el usuario de los mismos, producto de una exagerada adherencia de los funcionarios y empleados públicos a los reglamentos y rutinas, a los procedimientos y métodos consignados en los manuales de organización. La burocracia es un mal "irremediable" que el ciudadano percibe como un fantasma que pesa demasiado y que le resulta muy costoso.

EL SENTIDO DE MODELO ORGANIZACIONAL BUROCRATICO

Desde la concepción primero sociológica y luego administrativa, la burocracia es todo lo contrario de lo que el sentido vulgato 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.

MODELO BUROCRATICO

El tercer pilar fundamental en el desarrollo de los conceptos Organizacionales clásicos lo proporcionó el modelo burocrático de Max Weber. Aunque el punto de vista de este pensador alemán tuvo un profundo efecto entre los Sociólogos y Politólogos, no ha sido sino hasta en años recientes que se han utilizado sus conceptos en los planes de estudio de la carrera de administración de empresas.

L burocracia, para Max Weber, es la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas. La organización burocrática esta diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada, no más, no menos.

Para conseguir esta eficiencia planeada, el modelo burocrático necesita detallar y precisar por anticipado cómo deben hacerse las cosas.

OBRA DE MAX WEBER

Fue uno de los fundadores de la sociología moderna.

Contribuyó de manera notable al pensamiento económico, social y administrativo.

Escribió durante la primera parte del siglo XX.

Fue contemporáneo del movimiento de la administración científica y de las primeras fases del pensamiento de la teoría del proceso administrativo.

No sólo estudió la administración de una sola Organización, sino que también se interesó en la estructura económica y política de la sociedad.

Sus ideas acerca de la Organización burocrática fueron únicamente una parte de la teoría social total.

Delineó los cambios en los puntos de vista religiosos, trató de su influencia en el crecimiento del capitalismo.

Examinó el efecto de la industrialización en la estructura Organizacional.

Sus disertaciones acerca del mecanismo burocrático fueron una conclusión natural de consideraciones históricas y factores sociales más generales que llevaron al desarrollo de Organizaciones complejas.

MAX WEBER Y LA TEORIA DE LA BUROCRACIA

Los malentendidos sobre el concepto de burocracia afectan, quizá aún con mayor fuerza, a la comprensión de las ideas de Max Weber. Y lo paradójico es que al intentar Weber exponer sus ideas con la mayor claridad empleando distinciones tan detalladas para evitar esos malentendidos, quizá los haya provocado en quien no penetre en todo su sistema. Sobre todo, sus "tipos ideales" han sido sujetos a interpretaciones realmente erróneas.

FUNDAMENTOS DEL PENSAMIENTO WEBERIANO

Base epistemológico-filosófica de sus ideas: ¿continuidad con las ideas del Neokantianismo e Historismo?

La figura y obra de Max Weber ha marcado, como quizá las de ningún otro autor, el modo de plantear los problemas en las Ciencias Sociales y, sobre todo, en las teorías sobre la organización.

Su construcción de una Ciencia Social, y las categorías básicas que emplea en ella, se basan en ideas del Historismo y en las ideas neokantianas, especialmente en la formulación de Heinrich Rickert

a) La tradición de ideas del Historismo en Weber

El historismo es considerado por muchos como movimiento anti-ilustración surgido en el Romanticismo. La razón tiene, en sus manifestaciones concretas, una génesis históricamente condicionada por la cultura de cada pueblo. Esto da lugar a un concepto de Historismo anti-ilustrado, romántico.

Weber fue hijo del Historismo. A pesar de que su obra básica se oriente a crear una Sociología que comprenda, para él, la sociología era mera esclava de la Historia. Un instrumento que le podría ayudar a reformar la metodología de la historia establecida.

b) Ideas del Neokantismo

Rickert en su tesis básica consiste en transformar la relatividad histórica de todo saber en una especie de condición a priori fundamentante, que se formula como lógica de la constitución valorativa de toda conceptualización. Para Weber, esta metodología no naturalista que permite comprender la formación de objetos cultural científicos será uno de los puntos de partida de su pensamiento.

LAS CARACTERISTICAS DEL MODELO BUROCRATICO WEBERIANO

El modelo básico de Weber es aquél que se ajusta a las 10 caracterizaciones enunciadas. Asumir todas o algunas de tales configuraciones implica que el diseño organizacional es o tiende a la burocratización. Recordemos que todas y cada una de las alineaciones sugeridas por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad.

Por lo tanto, Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

- Carácter legal de las normas y de los reglamentos.

- Carácter formal de las comunicaciones.

- Racionalidad en la división del trabajo.

- Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
- Jerarquía bien establecida de la autoridad.
- Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
- Competencia técnica y meritocráctica.
- Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).
- Profesionalización de los participantes.
- Completa previsibilidad del funcionamiento.

Tales características son la consecuencia de:

- ✓ El desarrollo de las economías monetarias,
- ✓ El crecimiento y la expansión de las tareas administrativas del Estado moderno
- ✓ La superioridad técnica del tipo burocrático de administración.

EL CARÁCTER LEGAL DE LAS NORMAS Y REGLAMENTOS

La organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito y que constituyen su propia legislación. Para una empresa, sus estatutos equivalen a la Constitución para un Estado. La reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar las "lagunas". Además, las normas son racionales: están adecuados a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la "estandarización" de

las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.

LA FORMALIZACION DE LAS COMUNICACIONES

Además de normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son el otro "cemento" que une a la estructura organizacional. Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta y unívoca interpretación de los actos legales. Las formas reiteradas de comunicación suelen establecerse por medio de "formatos" para rutinizar su cumplimiento.

LA RACIONALIDAD DE LA DIVISION DEL TRABAJO

El proceso de burocratizar una estructura implica una sistemática división del trabajo en orden de la racionalidad, esto es, en atención a la adecuación con los objetivos buscados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estableciendo las atribuciones necesarias. Los "puestos" o "cargos" deberán estar perfectamente definidos, cada uno con su nombre, categoría funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todos ellos adheridos a un manual de organización o de procedimientos, con las rutinas claramente especificadas, ni un paso más, ni un paso menos; es el equivalente tayloriano de los "tiempos y movimientos". El resultado será un organigrama capaz de representar la perfecta disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad – responsbilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

d) LA IMPERSONALIDAD EN LAS RELACIONES

La división del trabajo, o sea, la distribución de funciones, actividades y tareas, es absolutamente impersonal, se habla de "puestos" y de "funciones", no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada "persona" también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior. Se obedece al "superior", no en atención a la "persona", sino al puesto que ésta ocupa. De esta manera, burocrática es la expresión: "Las personas van y vienen, las instituciones permanecen". Es decir, la organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a

garantizar dos cuestiones: **1)** su permanencia en el tiempo y **2)** la estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño. De rutinas porque todo el trabajo, en el puesto y nivel que corresponda, "debe" realizarse de igual manera; y estandarización de desempeño porque no importa quien lo realice, de todos modos debe hacerse.

e) JERARQUIA DE AUTORIDAD

El principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control – las jurisdicciones -. En base a la jerarquía construyen los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al "nivel" y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los "roces", protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que la acción de ambos se procesan dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.

f) ESTANDARIZACION DE RUTINAS Y PROCEDIMIENTOS

El desempeño de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo esta establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los estándares de desempeño son así fácilmente evaluables, puesto que hay patrones predefinidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato. Los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático.

g) COMPETENCIA TECNICA Y MERITOCRACIA

La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.

h) ESPECIALIZACION DE LA ADMINISTRACION

La administración está separada de la "propiedad" en una organización burocrática. Los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los miembros de la junta de accionistas, que son los propietarios de la empresa. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la empresa. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la burocracia no son los dueños del negocio; esto permite el surgimiento del administrador como "profesional especializado" en dirigir la organización y de ahí el retiro gradual del dueño o capitalista de la gestión de la empresa. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas, pero sin embargo éstos están arriba de ellos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa.

i) PROFESIONALIZACION DE LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRADORES

Ninguna burocracia "puede funcionar", según Weber si no cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional por las siguientes razones:

- Es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista.

- Es asalariado de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.

- Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.

- Es designado por un superior en base a sus méritos y desempeños. Su trabajo habla por él.

- Su cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño.}

- La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones.

- No es el dueño de los activos ni de los medios de producción de la empresa.

- Es fiel al puesto y se identifica con los objetivos de la empresa.

El administrador profesional controla cada vez más a las burocracias, debido a:

  - ✓ Que los accionistas aumentan de número y se dispersa y fragmenta la propiedad de las acciones.

  - ✓ Los accionistas invierten en muchas otras organizaciones.

  - ✓ La carrera administrativa otorga posiciones de mando y de control sin poseer la propiedad, lo que hace que un administrador pueda llegar a tener más poder y control que un gran accionista.

j) COMPLETA PREVISIBILIDAD DEL FUNCIONAMIENTO

En general, lo que busca el modelo burocrático, en la idea de Weber, aparte de la eficiencia vía la racionalidad, es la más completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros. La premisa weberiana básica esta: "El comportamiento humano laboral es perfectamente previsible" de donde se deducen todas las consecuencias posibles que el modelo burocrático exige.

Si todas las anteriores características son modelables y ajustables a cualquier estructura de organización, entonces la burocracia es un esquema perfecto.

VENTAJAS DE LA BUROCRACIA

De no existir externalidades y disfunciones, es obvio que las ventajas de la burocracia 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
- Competitividad, etc.

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 sobrevengas lo que suele llamarse "disfunciones de la burocracia".

EL IMPACTO DE LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACION

La administración moderna difícilmente puede asumir la totalidad de las ideas expuestas por Weber. Se sabe que no existe, en ninguna parte, un modelo único de burocracia, sino una gran variedad de gradualidades y de matices en la burocratización de las organizaciones modernas.

Existen tres tipos básicos de comportamiento burocrático:

- La burocracia fingida, donde las normas son exógenas.

- La burocracia representativa, donde las reglas son dictadas por especialistas cuya autoridad es aceptada por todos, pasando incluso a formar parte de los "valores" de

la empresa, una suerte de cultura que pude tipificar como una regla la alta calidad o el alto rendimiento.

- La burocracia punitiva, donde las reglas son impuestas por las presiones de la propia administración o de los empleados. Los castigos por incumplimiento son severamente castigados.

Los administradores modernos saben que una organización debe tener reglas claras, procedimientos indicativos y estructuras bien diseñadas. De lo contrario, por mucho que los administradores de la excelencia sostengan que los esquemas rígidos y pensados de antemano son obsoletos, lo cierto es que dependerá siempre de la naturaleza humana el buen desempeño de la organización.

Digamos que Weber pensó un modelo puro, por su propia naturaleza inaplicable, a menos que los trabajadores y empleados de las hipotéticas empresas que lo asumieran, fueran robots. Pero de la idea weberiana de la burocracia, pueden extraerse firmes aplicaciones en la empresa moderna, además de las ya citadas.

Gustavo Trelles Araujo

DIRECCION DE GESTION DE ASUNTOS DOCENTES.
LA PLATA, 27 DE MAYO DE 2009.

Mef.