

Organización 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 operabilidad. 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”.

1.- EL SIGNIFICADO 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 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.

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 concentra 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:

- a) Burocracia en el sentido de vulgata: su significado ordinario, popular y parroquial.
- b) Burocracia como clase social dominante incrustada en el Estado.
- c) Burocracia como modelo de organización, en el sentido weberiano del término.

a) 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 ¡Burocrata! 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.

b) EL SENTIDO DE CLASE SOCIAL DOMINANTE

La «burocracia» es también una clase social contratada por el Estado para servirle, asume dos estratos claramente diferenciados:

1. La alta burocracia, constituida por los dirigentes políticos del Estado, incluidos los técnicos, los asesores y los especialistas. Ya sea que los dirigentes asuman el poder político del Estado por la vía del voto o ya por otros medios, la clase burocrática la constituyen los presidentes o primeros ministros, según el sistema político (republicano, parlamentario o mixto); los secretarios del despacho o ministros de los diferentes ramos de la administración pública; los titulares de las entidades paraestatales, entre otros. Sucede que no solamente los empleados por el Estado son la burocracia, pues también lo son los dirigentes de los partidos políticos y de los organismos que les constituyen: sindicatos y otras agrupaciones. Esta alta burocracia, es

decir, la élite del aparato estatal, o sea: el régimen acotado (el Estado menos el ejército, los dueños del capital y el clero) constituye propiamente la clase dominante.

2. La baja burocracia, constituida por la "empleomanía" contratada no por el voto popular, sino por la designación del superior, a veces no sobre la base de los méritos del desempeño, sino en razón de las relaciones de compadrazgo, amistad, afinidad o intereses de grupo. Existe también la base burocrática adherida al aparato estatal por la vía laboral sindical. Se trata de los trabajadores y empleados propiamente dichos y al servicio de los poderes del Estado.

Para Weber, todo parece indicar que es la autoridad la que proporciona el poder, de donde se deduce que tener autoridad es tener poder. A contrario sensu el razonamiento no es siempre verdadero, ya que tener poder no significa necesariamente tener autoridad. Tanto la autoridad como el poder que de ella emana dependen de la legitimidad, es decir, de la capacidad de justificar su ejercicio.

Los tipos de autoridad para Weber son:

- A) La autoridad tradicional.
- B) La autoridad carismática y
- C) La autoridad racional, legal o burocrática.

c) EL SENTIDO DE MODELO ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICO

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.

2. MODELO BUROCRÁTICO

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.

LA 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 está 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.

3. 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 una 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.

4. 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 penetra en todo su sistema. Sobre todo, sus "tipos ideales" han sido sujetos a interpretaciones realmente erróneas.

5. FUNDAMENTOS DEL PENSAMIENTO WEBERIANO

5.1. 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.

6. LAS CARACTERÍSTICAS DEL MODELO BUROCRÁTICO 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:

- a) Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
- b) Carácter formal de las comunicaciones.
- c) Racionalidad en la división del trabajo.
- d) Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
- e) Jerarquía bien establecida de la autoridad.
- f) Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
- g) Competencia técnica y meritocrática.
- h) Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).
- i) Profesionalización de los participantes.
- j) 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.
-

a) 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.

b) LA FORMALIZACIÓN 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.

c) LA RACIONALIDAD DE LA DIVISIÓN 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 de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones 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-responsabilidad, 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 importando quien lo realice, de todos modos debe hacerse.

e) JERARQUÍA 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 se 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) ESTANDARIZACIÓN DE RUTINAS Y PROCEDIMIENTOS

El desempeño de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo está 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 TÉCNICA 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) ESPECIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

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 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) PROFESIONALIZACIÓN 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 y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos.

- Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.
- Es designado por en 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:
 1. Que los accionistas aumentan de número y se dispersa y fragmenta la propiedad de las acciones.
 2. Los accionistas invierten en muchas otras organizaciones.
 3. 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.
 - 4.

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 es 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.

7. 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».

8. EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACIÓN Y LA BUROCRACIA SEGÚN WEBER

8.1 El problema del Dominio

En su interés por el análisis histórico-comparativo de la evolución del pensamiento del hombre moderno, Weber estudia las formas de orden social y de dominio. Este es el contexto, el análisis sociológico de las formas de dominio, en que Weber investiga la burocracia. Este análisis se vincula a la sociología del derecho, a la de la religión y se realiza en el marco de un estudio global de las relaciones entre Estado, Economía y Sociedad.

Su análisis forma pues parte de su sociología de las formas de dominio. Weber estudia el cambio histórico desde el orden feudal al de las clases sociales y del Estado constitucional con sus características de racionalidad moderna y ordenación burocrática de los organismos claves en el todo social.

8.2 Poder y Dominio

El fundamento para poder forzar una aceptación, una vigencia de un orden, es el PODER. En la definición de Weber, Poder es toda oportunidad para, dentro de una relación social, imponer la propia voluntad aun contra la resistencia de la voluntad del otro.

Esta definición de poder no indica la base de que surja tal relación. Puede ser material, monetaria, nacer de una situación de monopolio, o surgir de una dependencia o superioridad erótica, deportiva o argumentativa.

DOMINIO o AUTORIDAD son para Weber conceptos más precisos: Implican la oportunidad de que una determinada orden o mandato encuentre obediencia en la persona o grupo que la recibe. Es decir, debe existir alguien que logra actualmente que otros obedezcan a sus mandatos.

OBEDIENCIA es un concepto que indica que la acción del obediente transcurre en lo esencial en conformidad al contenido de la orden, como si el sujeto obediente siguiera internamente dicho contenido tomado como máxima que debe orientar su acción, y sólo por dicha razón, no por considerar él mismo como aceptable o deseable la acción ordenada o su valor.

Según dichos fundamentos primarios de legitimidad distingue tres tipos puros de dominio:

- **Dominio carismático:** Se apoya en una entrega de la persona a quien considera líder absoluto que rompe lo cotidiano y ordinario, rindiéndose a la fuerza (personalizada, encarnada en el líder) de santidad o heroísmo que se interpreta posee una persona así como a los órdenes que ésta ha revelado o creado. Al dirigente o líder considerado carismático se le obedece en virtud de una confianza personal en lo revelado, en lo heroico o en lo ejemplar dentro de un determinado ámbito. El aparato organizativo en este caso está muy poco estructurado, es inestable, actúa normalmente a través de la actividad de algunos seguidores más próximos al líder.
- **Dominio tradicional:** se apoya en la fe cotidiana en la santidad de las tradiciones y en la legitimidad de los que han sido llamados a poseer autoridad dentro de los ordenamientos tradicionales. Se cree en la rectitud absoluta de la forma tradicional de hacer las cosas. La obediencia se presta a la persona del llamado a desempeñar dicha autoridad tradicional, al señor vinculado a la tradición, en virtud de la piedad hacia lo acostumbrado, y el poder del señor tradicional le viene por mecanismos como la herencia. La estructuración organizativa es aquí o patriarcal o feudal.
- **Dominio legal:** donde la vigencia de la legitimidad tiene carácter racional, y se apoya en la fe en la legalidad de los órdenes establecidos y del derecho a dar órdenes en los llamados al ejercicio del dominio. Se presta la obediencia al orden establecido legalmente, de forma impersonal, por ejemplo en un código legal o por un conjunto de normativas, y a sus representantes sólo en cuanto sus órdenes se apoyan en tal legalidad. Las leyes o normas establecidas delimitan qué tipo de autoridad puede ejercer el gobernante.

9. EFECTOS DE LA BUROCRACIA

9.1 Repercusiones sobre los objetivos de las asociaciones

En todo conjunto organizado siguiendo el modelo burocrático, este sistema tiene repercusiones sobre los objetivos. La burocracia se autoconcibe 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 alabara acriticamente.

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.

9.2 Repercusiones sobre los miembros del mismo aparato administrativo

La burocracia crea una nueva clase social, el funcionariado, cuyas características son:

- Clara separación entre esfera privada y de trabajo:

Los miembros del aparato de dominio burocrático, incluyendo el propietario de la empresa, separan totalmente ambas esferas. Lo mismo que el propietario separa su capital privado del capital de la empresa, o su correspondencia privada de la profesional, todos los funcionarios deben realizar sus tareas en un espacio (oficina) fuera del de su vida privada. Esta separación, hoy tan natural, surgió en virtud del fenómeno burocrático.

- Consideración del ser humano como pieza en un mecanismo social:

Al diferenciar ambas esferas de actividad se inicia una consideración mecanicista del ser humano en su trabajo, pues la persona no inserta en éste todo su ser, sino meramente un estrato de sus capacidades. Con ello se convierte en miembro de un conjunto de nivel superior en el que se reduce a simple factor de producción.

- Creciente formalismo, mayor valoración de actitudes impersonales:

La separación entre esferas privada y profesional se realiza temporal y espacialmente, y además exige actitudes de objetividad (contrapuesta a toda perspectiva subjetiva) al cumplir tareas. Esta actitud impone objetivar sus actitudes personales de forma que el funcionario actuará "sine ira et studio", pero también sin amor ni entusiasmo, sólo bajo la presión de sus obligaciones, sin consideración de personas, indiferente ante cualquier otro sujeto del sistema.

- Valoración de la Disciplina:

La actitud de "objetividad" exigida, implica la ejecución de tareas de forma impersonalizada, aprendida según un plan, exacta, y al sujetar la actividad propia a dictámenes o reglas supraindividuales, se reprime también toda propia crítica ante la orden. Como en las organizaciones militares se acomoda todo el dinamismo propio a la consecución del fin señalado por las órdenes superiores. No ha sido infrecuente la expresión de esta disciplina en una uniformidad absoluta de conductas, e incluso de formas de comunicar, de moverse y, a veces, de vestirse. Un fenómeno no

limitado al militar, pues es sabido como en ciertas empresas se exige seguir ciertas modas en el vestido, etc. Por otra parte, la uniformidad interna y externa no sólo apaga todo espíritu de crítica, sino también cierra toda perspectiva de iniciativa y creatividad. El sistema burocrático carece así de todo impulso individual a la renovación.

- Dependencia del funcionario ante el aparato burocrático y ante su jefe:

El puesto de trabajo es concebido como "cargo" público, no se "elige" a una persona, sino se le "designa" por los jefes - que naturalmente deben orientarse según las cualificaciones del candidato. El funcionario debe responder a los criterios del seleccionador. Normalmente precisará una formación de años de duración para prepararse al desempeño de un cargo. En este sentido la dependencia de la persona frente a la burocracia comienza ya antes del trabajo directo en el interior del sistema.

- Integración mental o indoctrinación:

El proceso de integración supone pues una cierta dosis de "indoctrinación", que a veces se manifiesta (sobre todo en sistemas donde no existen controles democráticos) en "lavados de cerebro".

- Posición social del funcionario:

En tiempos de Weber era clara la ventaja social que se adquiría al entrar como funcionario en el Estado. Al mismo tiempo, como sucede en la organización militar todavía, quedaba también definida la posición y rango social, incluso con normativas o reglamentos muy precisos, o con "títulos". En el derecho penal se sancionaba la injuria al funcionario.

- Definición de "carrera" (y escalafón):

Por otra parte se le definía una carrera con ascensos regulados, pero que implicaba una total vinculación al aparato. El funcionario procura así fortalecer su posición, y dado que la edad es el factor número uno en su ascenso, carece de otra motivación y se limita al cumplimiento más formal y menos comprometido de las obligaciones de su cargo.

- Mayor influjo del aparato y estructura burocrática:

La estructura definida por reglamentos, organigramas etc. tiene tanta fuerza que el individuo carece casi de capacidad para influir en el sistema. El mecanismo funciona sobre el individuo, al que no queda otra alternativa que someterse e integrarse también en la comunidad de intereses del resto del colectivo formado por los funcionarios.

9.3 Repercusiones sobre los interesados externos al aparato

- Los afectados son en general los mismos dominados por dicho aparato. 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 del que detenta el dominio.
- La burocracia descarta 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 afectados negativamente. 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 parlamentos etc.).

10. EL GRADO DE BUROCRATIZACIÓN

El grado de la burocratización se puede determinar midiendo las seis dimensiones siguientes:

- División del trabajo basado en la especialización funcional
- Jerarquía de autoridad perfectamente definida.
- Sistema de reglas que especifiquen los derechos y Obligaciones de cada puesto.
- Sistema de procedimientos para controlar las situaciones de trabajo.
- Impersonalidad de las relaciones interpersonales.
- Promoción y selección de los empleados con base en su competencia técnica.

En un tipo ideal de burocracia las seis dimensiones deben existir en alto grado, mientras que en Organizaciones menos burocráticas, estarán presentes en menor grado.

11. CRITICAS AL MODELO BUROCRÁTICO

Los estudiosos de la burocracia han analizado el modelo ideal de Weber para determinar tanto sus consecuencias funcionales como disfuncionales.

- La Organización burocrática es influida por factores de la conducta.

- Una consecuencia de la estructuración burocrática en el comportamiento de los participantes Organizacionales es la distorsión en el logro de los objetivos.
- La forma burocrática afecta la personalidad de los miembros, ya que alienta la observancia rígida de las reglas y regulaciones por sí mismas, lo que puede desplazar el objetivo principal de la Organización.
- La delegación de autoridad y el mantenimiento de la Organización como un sistema cooperativo adaptable.
- Los mecanismos burocráticos desarrollan ciertas formas de liderazgo autocrático y de control, que pueden tener consecuencias disfuncionales para la Organización.
- La tendencia actual es utilizar el modelo burocrático weberiano como punto de partida, sin dejar de reconocer también sus limitaciones y las consecuencias disfuncionales de este enfoque altamente estructurado. A riesgo de sobresimplificarlo, este punto de vista, sugiere:
- La forma burocrática es más apropiada para actividades Organizacionales rutinarias donde la productividad es el objetivo principal.
- No es adecuada para las Organizaciones altamente flexibles que realizan muchas actividades no rutinarias donde la creatividad y la innovación son importantes.
- Muchos escritores modernos refuerzan el punto de vista de que la forma burocrática Weberiana no es apropiada para Organizaciones innovadoras y además subrayan que en una sociedad dinámica este tipo de Organizaciones se está convirtiendo en la regla más que la excepción.
- El modelo de weber era altamente mecanicista.

12. LAS DISFUNCIONES DEL MODELO BUROCRÁTICO DE WEBER

Existen consecuencias imprevistas e indeseadas que conducen al modelo a la ineficiencia y a las imperfecciones. Estas imperfecciones son llamadas disfunciones de la burocracia. Se trata de serias anomalías del funcionamiento idealizado del modelo, que una vez sometido al “mundo real”, encuentra que la principal externalidad no considerada es, precisamente, la naturaleza humana. Así es como la «burocracia» adquiere el sentido peyorativo que el lego le ha dado.

Cada disfunción del modelo esta derivada de cada una de las 10 características idealizadas por Weber en su construcción teórica.

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Despersonalización de las relaciones. 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.
5. Categorización del proceso decisional. La rígida jerarquización de la autoridad sólo existe en el papel; en los hechos no sucede 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.
6. 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 Warnotte denomina «la deformación profesional». John Dewey, por su parte, califica este fenómeno «psicosis ocupacional». Yo le llamo «entropía organizacional».
7. Exhibición de señales de autoridad. 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”.
8. Dificultad en la atención de clientes. La organización burocrática es endógena y entrópica. 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.

Es decir, las disfuncionalidades de la burocracia, como modelo, surgen de las siguientes apreciaciones:

- A. El modelo indica la previsibilidad del comportamiento humano en el trabajo; la realidad dice lo contrario.
- B. El modelo supone que el entorno de la organización es constante y estático; la realidad demuestra que es todo lo contrario.
- C. La burocracia supone una ética devocional al trabajo; la realidad muestra que es así siempre y cuando el trabajo sea creativo y no rutinario.
- D. El modelo de Weber supone que el hombre está al servicio de la organización; la realidad indica que no es así: es la organización la que está al servicio del hombre.

13. EL IMPACTO DE LA BUROCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN

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:

1. La burocracia fingida, donde las normas son exógenas.
2. 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 puede tipificar como una regla la alta calidad o el alto rendimiento.
3. 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. Entre las más señaladas estarían las siguientes:

14. APLICACIONES DEL MODELO WEBERIANO EN LA EMPRESA MODERNA

- a) La especialización de operarios y de procesos de trabajo.
- b) La idea de la estandarización del desempeño de funciones.
- c) La noción de la centralización en la toma de decisiones, cuando así conviene a los fines de la organización. O en caso contrario, la descentralización.
- d) La uniformidad de prácticas institucionalizadas, que vienen a tipificar la moderna noción de imagen corporativa.
- e) La no duplicación de funciones.
- f) La profesionalización de la función administrativa como distinta de la función de los accionistas propietarios.
- g) La admisión y promoción en función de los méritos y talentos de las personas.
- h) La idea de que la organización, si bien es «gente» al final de cuentas, debe lograr altos niveles de estandarización, para lograr que se haga lo que se debe, no lo que se quiere.

15. SINDROME DE BUROCRATIZACION

Se registra a partir de ciertos índices:

- a) disminución de la creatividad, originalidad y cantidad de la producción.
- b) alargamiento de los tiempos fijados para dar cuenta de la producción. Sensación de pérdida del sentido de la producción.
- c) insistencia en el cumplimiento de las normas de interacción, a pesar del empobrecimiento de los intercambios, en el intento de preservar la estructura.
- d) aparición en el discurso de elementos que tienden a ratificar la "pertenencia".
- e) imposibilidad de los miembros de conceptualizar la dinámica grupal en la que están insertos si no se salen del problema en que están implicados.

16. CONCLUSIONES

El modelo de la burocracia de Max Weber es ciertamente controversial, sobre todo si se le analiza a la luz de las nuevas condiciones que marcan el signo de los tiempos empresariales: los mercados abiertos y globalizados. Ciertamente, Max Weber no fue ni administrador, ni gerente, ni mucho menos empresario. Su percepción sociológica se ubicó en el terreno de las organizaciones sociales, no en el ámbito de las organizaciones empresariales, industrias y negocios. Es claro que sus ideas fueron extraídas de la sociología y aplicadas en el campo de la empresa y de la administración gerencial. Por ello es que sus ideas son difícilmente aplicables en la administración moderna. Sin embargo, una cosa es clara: a partir del análisis del modelo burocrático puro, Weber muestra, desde luego que sin proponérselo, justamente lo que no debe hacerse.

Por ello, es posible extraer las siguientes enseñanzas:

- Que las organizaciones no son sistemas cerrados sino semi-abiertos.

- Que las organizaciones se mueven en ambientes altamente dinámicos, inciertos y riesgosos. En ambientes así, el papel de la administración es medir, evaluar y prever los riesgos y las incertidumbres.
- Que las organizaciones deben prever los cambios, adaptarse a ellos y, mejor aún, crear las condiciones dentro de las cuales la empresa podría desenvolverse en el futuro.
- Que la administración de empresas debe ser, en consecuencia, proactiva y no "reactiva".
- Que la organización informal existe, lo queramos o no, y que el papel de los administradores es identificarla y aprovecharla estratégicamente, en el marco de la racionalidad administrativa: la adecuación a los fines.
- Que la ética devocional al trabajo no es una realidad completa y acabada, pero que si debe, en cambio, construirse mediante la formación de actitudes y la creación de una cultura organizacional que la favorezca y la haga suya.
- Que la finalidad última de una organización está dada por su misión, y que la misión esta diseñada a partir de las necesidades del cliente, que es quien finalmente "conduce" a la empresa. Por lo tanto, la nueva racionalidad de la organización es una adecuación de los medios al cliente.
- Que el factor más importante en una empresa no es el trabajo, sino quienes lo realizan: la gente.
- El término burocracia tal como lo desarrollaron Weber y sus seguidores, no corresponde al sentido de formalismo e ineficiencia.
- El modelo burocrático posee ciertas características estructurales y normas que se utilizan en Organizaciones muy complejas.
- El concepto de burocracia que se usa de aquí en adelante no significa bueno o malo en términos de rendimiento, más bien se refiere a ciertas características del diseño Organizacional.
- Weber: concibió a la burocracia como la forma más eficiente que podían utilizar de manera efectiva las Organizaciones complejas –por ejemplo, las empresas, las dependencias gubernamentales, la milicia – surgida de las necesidades de la sociedad moderna.
- El punto de vista de la autoridad legal - racional fue básico para el concepto burocrático de Weber. Se refiere al derecho de ejercer la autoridad en base a una posición.
- Weber sugiere que la forma burocrática es el instrumento más eficiente de administración a gran escala que jamás se haya desarrollado, y que la sociedad industrial moderna depende de su uso efectivo.
- Max Weber no hizo teoría de las organizaciones; hizo sociología política. Existe imprecisión en la concepción de un modelo burocrático weberiano. Esto sucede porque el tipo ideal de burocracia utilizado por Weber en su sociología política es transformado en modelo prescriptivo o convertido en disfuncionalidades equivalentes.
- El tipo ideal era un recurso metodológico utilizado por Weber. El tipo ideal burocrático es, asimismo, uno de los más pobres utilizados por Weber: sus elementos podrían ser encontrados en la ciencia de la administración alemana de ese entonces. El aspecto destacado del abordaje weberiano está donde la burocracia se ubica en su marco de pensamiento social.