

Nicos P. Mouzelis

ORGANIZACIÓN Y BUROCRACIA

Un análisis de las teorías modernas
sobre organizaciones sociales

BIBLIOTECA CENTRAL
D. A. M.

ediciones península®



Es ya un lugar común señalar la importancia del fenómeno de la proliferación en la sociedad moderna de las organizaciones de gran escala. Lo cual, desde luego, no carece de justificación. Como Etzioni señala, «hemos nacido en organizaciones, hemos sido educados por ellas, y los más de nosotros pasamos la mayor parte de nuestras vidas trabajando para ellas». ¹ Nuestra sociedad ha sido con razón llamada «burocrática» u «organizacional». ² Y es que, de hecho, existen hoy muy pocos problemas realmente cruciales que no afecten en mayor o menor medida a las formas de organización social.

El volumen de la literatura que se ocupa de esta materia y su ritmo de crecimiento son tan impresionantes como la magnitud del fenómeno mismo que trata de analizar y explicar. ³ Y no sólo impresiona el volumen de los estudios, que es enorme, sino también la abundante variedad de perspectivas desde las que el fenómeno de la organización se contempla. Contribuciones a la teoría de la organización se han recibido de muchas partes: Psicología, Psicología social, Sociología, Ciencia política, Economía, Administración empresarial y otras. En realidad, uno de los más destacados caracteres de esta literatura es la variedad de ángulos teóricos desde los que el fenómeno de la organización es estudiado. Así sucede que quien por primera vez se adentra en este campo encuentra una gran dificultad en hallar sentido, en ver un cierto orden o conexión entre los diferentes estudios que tratan, por ejemplo, del proceso de burocratización en las sociedades occidentales, de la motivación individual o de la adopción de decisiones en los contextos organizacionales. En estas circunstancias, el presente estudio pretende servir de guía que pueda ayudar a los estudiantes a orientarse con facilidad a través del intrincado laberinto de la literatura organizacional. Más concretamente, este estudio trata de identificar y examinar críticamente algunas de las más importantes aproximaciones al estudio de las organizaciones y las formas en que tales aproximaciones se relacionan entre sí.

Consiguientemente, y a nivel general, dos principales líneas de trabajo serán presentadas.

Una, que será examinada en la parte primera de la obra, comienza con teóricos tales como Marx, Weber y Michels, quienes, desde una perspectiva muy amplia, intentaron captar el impacto producido por las burocracias de gran escala en la estructura de poder de las sociedades contemporáneas. Los escritos clásicos, y en especial el tipo ideal de burocracia weberiano (capítulo 2) han resultado ser la base a partir de la que se han levantado las posteriores teorías sobre la burocracia (capítulo 3). Estas, limitando su objetivo, han intentado abordar en forma más rigurosa y empírica algunos de los problemas examinados por los autores clásicos.

La segunda parte de este estudio examina la otra gran tradición de nuestro campo, que comienza con Taylor y el movimiento de la organización científica. Aquí el objeto de los análisis no es la sociedad globalmente considerada, sino el trabajador individual, aisladamente contemplado, cuya actividad puede ser racionalizada para el logro de la máxima productividad (capítulo 4, 1). El espíritu taylorista de racionalización será trasladado por Fayol y otros teóricos del nivel del taller a la empresa conjuntamente considerada. Estos autores intentarán elaborar un cuerpo de principios acerca de cómo construir y disponer una organización eficiente (capítulo 4, 3). Con la introducción de las ciencias del comportamiento en la escena industrial, la tradición de la organización científica abandona su previo formalismo y adopta una posición más empírica y socio-psicológica. De este modo, la aproximación de la escuela de las relaciones humanas (capítulo 5) y de la adopción de decisiones (capítulo 6) centrarán su atención en el impacto producido por la estructura de una organización sobre aspectos de la conducta individual.

Finalmente, en la parte tercera, se hace un estudio de las recientes tendencias teóricas, que parecen indicar una cierta convergencia entre las líneas de pensamiento de la tradición burocrática y de la ordenación científica.

Estudiando estas tres grandes orientaciones teóricas y sus interconexiones, nuestro principal propósito no ha sido presentar una revisión exhaustiva de la literatura ni una recopilación de las tesis que pertenecen a cada autor. Nuestro interés ha consistido más bien en subrayar el marco conceptual y los problemas teóricos planteados. De este modo, el término teoría no tendrá en este estudio el sentido de un

conjunto de hipótesis conexas sobre problemas específicos de las organizaciones (a confirmar o rechazar por posteriores investigaciones empíricas), sino que vendrá referido a aquellas conceptualizaciones que delimitan el área del problema y preparan el campo para su investigación empírica.⁴ En este sentido, la teoría constituye una guía más o menos útil que indica al investigador cómo contemplar la realidad de una organización y qué buscar en ella. Es decir, la teoría provee de los instrumentos conceptuales que indican el nivel del análisis, las variables que han de ser tenidas en cuenta y la forma en que tales variables pueden ser consideradas de manera sistemática.

Claro está que no existe una distinción tajante entre estos dos tipos de teoría. La diferencia es una cuestión de énfasis (según recaiga el acento sobre la estructura analítica o el contenido empírico). Por ello, no hemos pretendido en este estudio realizar ningún esfuerzo sistemático dirigido a distinguir de una forma rigurosa el marco conceptual del contenido empírico; pero, en conjunto, y especialmente por los móviles de nuestro trabajo, puede decirse que el énfasis ha sido puesto en el primero. Esto no significa, naturalmente, que los problemas específicamente organizativos, que ocupan un lugar central en cada aproximación y cuyo conocimiento es consiguientemente necesario para comprender su marco conceptual, hayan sido despreciados. Sin embargo, nuestra intención no ha sido encontrar la solución definitiva a cada concreto problema a la luz de todo lo escrito sobre el mismo, sino más bien la de servirnos de tales problemas, y de las diversas controversias producidas en torno a ellos, para alumbrar y hacer inteligible la forma en la que diversos escritores contemplan la realidad de la organización.

Otra aclaración debe hacerse. Este estudio no es un ensayo que pertenezca al campo de la Sociología del conocimiento. Al estudiar el desarrollo de la teoría sobre la organización y la burocracia, no hemos pretendido su explicación por la indagación de la relación existente entre los cambios de la teoría y de la estructura social. Tal empresa, que constituye ciertamente un gran tema de investigación, queda fuera del objeto del presente análisis. Cuando exponemos la forma en que una aproximación se encuentra relacionada con otra, partimos del supuesto de que, aparte de las influencias externas, existe también una dinámica interna que puede explicar parcialmente los cambios en la teoría; partimos

Primera parte
EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA

de que la problemática de cada aproximación, sus puntos débiles e insuficiencias, actúan como factores potenciales del cambio en la teoría, en tanto en cuanto van seguidos de intentos dirigidos a la superación de tales dificultades y a la consecución de un cuadro de conceptos más adecuado.

Por ejemplo, como veremos con detalle en la parte segunda, el prejuicio psicologista de la primera época de la escuela de las relaciones humanas, y sus errores obvios, son claramente relevantes a los efectos de explicar cómo los teóricos de la organización cambiaron el objeto de sus análisis trasladándolos del nivel individual y de grupo al de la organización total y al de su contexto social. Y si bien es cierto que los cambios sufridos por la estructura social pueden ser relevantes a la hora de explicar este desarrollo teórico, no cabe la menor duda de que los factores internos (críticas abundantes contra la aproximación de las relaciones humanas, invalidez de los resultados, falta de consistencia, etcétera) juegan un papel más destacado cuando se trata de explicar los grandes cambios de las perspectivas teóricas.

Algo debe decirse también sobre la definición de los términos «burocracia» y «organización». Como se verá en los siguientes capítulos, no hay acuerdo entre los cultivadores de las diversas ciencias sociales acerca del sentido de estos términos. De momento, basta con definir la organización formal como un modo de agrupación social que se establece, más o menos deliberada o intencionalmente, para la realización de un fin concreto.⁵ Intencionalidad y finalidad específicas parecen ser, pues, los dos criterios fundamentales para la diferenciación de la organización de otros tipos de unidades sociales.⁶ Así, una empresa, un partido político o una organización voluntaria, son ejemplos típicos de organizaciones formales. En todos estos casos, los hombres, de modo intencionado, coordinan sus esfuerzos para alcanzar un fin concreto. En cuanto al término burocracia, podemos definirlo de momento como un tipo especial de organización formal, que posee un cierto número de caracteres específicos, que Weber fue el primero en identificar.

Una última explicación acerca del trazado técnico del libro: para hacer menos sobrecargada la exposición principal, he decidido confeccionar extensas notas. Una amplia información acerca del contenido e implicaciones de textos concretos se encuentra, pues, en la sección de notas, al final del volumen.

1. LA POSICIÓN MARXISTA

a) Marx

A pesar de que la idea de burocracia no ocupa una posición central en el pensamiento de Marx, sus reflexiones sobre la burocracia y las relaciones entre ésta y la estructura del poder social presentan una extraordinaria importancia para la comprensión de las primeras controversias sobre la materia. De hecho, la posición de Marx constituye el punto de referencia para los restantes estudiosos clásicos de la burocracia, Weber y Michels, quienes, a pesar de encontrarse entre los más destacados críticos de Marx, estuvieron muy influidos por el pensamiento de éste. Marx estudia el fenómeno de la burocracia utilizando este término en su sentido estricto de Administración del Estado. Sus ideas sobre la burocracia sólo pueden ser comprendidas si se sitúan en el contexto general de su teoría de la lucha de clases, la crisis del capitalismo y el advenimiento del comunismo.

Marx elaboró su concepto de la burocracia al estudiar y criticar la Filosofía del Estado de Hegel.¹ El análisis hegeliano concibe la Administración Pública a manera de puente entre el Estado y la sociedad. La sociedad civil comprende las profesiones, las corporaciones que representan los diversos intereses particulares; el Estado representa el interés general. Y entre ambos, la burocracia estatal aparece como el medio por el cual se hace posible el paso del interés particular al interés general.

El análisis de Marx acepta esta estructura tripartita, pero cambia radicalmente su contenido. Según Marx, esta noción formal y legalista de la burocracia no indica su verdadera esencia; es, simplemente, la falsa imagen que la burocracia tiene de sí misma, una imagen derivada de los libros de Derecho y de las regulaciones administrativas. La noción hegeliana de burocracia toma su sentido de la oposición entre el interés particular de las corporaciones y el interés común del Estado. Pero, según Marx, tal oposición carece de sentido, es inadmisibile, porque el Estado no representa el interés general sino los intereses particulares de la clase dominante, es decir, de una parte de la sociedad civil. Desde este punto de vista, la burocracia constituye un grupo social muy específico y particular. No es una clase social, pero su existencia está, sin embargo, unida a la división de la sociedad

en clases. Más precisamente, la burocracia, como el Estado mismo, es un instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su dominación sobre las otras clases sociales.

De esta manera, y hasta un cierto grado, el futuro y los intereses de la burocracia están fuertemente unidos a los de la clase dominante y del Estado. Su justificación y existencia depende de ellos. En la sociedad capitalista su tarea real es imponer a la totalidad de la sociedad un orden de cosas que consolide y perpetúe la dominación y la división de clases. Al propio tiempo, su otra tarea consiste en enmascarar esta dominación interponiéndose entre explotadores y explotados bajo la cortina de humo del interés general.² De todos modos, como, por otra parte, la burocracia no es íntegramente una parte de la clase capitalista, tiene una cierta autonomía en virtud de la cual resulta posible el conflicto con sus amos. Pero este conflicto no puede ir más allá de ciertos límites, determinados siempre por las fuerzas y relaciones de producción existentes.

En resumen, resulta de todo lo anterior que la burocracia no ocupa una posición orgánica en la estructura social, en cuanto no está vinculada directamente al proceso de producción. Su existencia y desarrollo tiene un carácter temporal y parasitario. Su principal tarea es el mantenimiento del *statu quo* y de los privilegios de sus amos. Desde este punto de vista, la burocracia, y más aún la burocratización, resultan indispensables e inevitables en una sociedad dividida en clases. Realmente, el sistema político de tal sociedad requiere crecientemente un mejor y más estricto control para el mantenimiento de la división y desigualdades entre sus varios grupos.³ Esta posición básica de Marx tuvo una gran influencia tanto en sus discípulos como en sus críticos.

Una vez planteado el problema de la burocracia en el más amplio contexto de la lucha de clases, debemos examinar cómo Marx analiza y explica sus rasgos principales en términos de su concepción sociológica general. La burocracia es, en primer lugar, una instancia específica del proceso general de alineación. El concepto de alienación ocupa un lugar central en el pensamiento marxista. Es a través de este proceso como las fuerzas sociales escapan del control del hombre, alcanzan una existencia independiente y se vuelven finalmente contra él, su creador. Esta noción filosófica de alienación encaja admirablemente en el caso de la burocracia. Realmen-

te, según Marx, la burocracia deviene una fuerza autónoma y opresiva, que es sentida por la mayoría del pueblo como una entidad misteriosa y distante, como algo que, no obstante determinar sus vidas, está más allá de su control y comprensión, como una especie de divinidad frente a la cual uno se siente azorado y desvalido. Esta actitud está, desde luego, reforzada por la creación por el burócrata de una serie de mitos y símbolos especiales que santifican y mitifican aún más su posición. De esta forma, la burocracia acaba convirtiéndose en un mundo cerrado, una especie de casta que guarda celosamente sus secretos y prerrogativas y que presenta al mundo exterior un frente unitario de silencio y hostilidad.

Pero la alienación no juega sólo en la relación entre el burócrata y los terceros. Se encuentra también en las relaciones interburocráticas. La burocracia no sólo oculta su verdadera naturaleza a los no burócratas sino que la oculta también ante sí misma. El burócrata no se preocupa por el carácter opresivo y parasitario de su tarea. Por el contrario, piensa que es indispensable al interés general.⁴ Y esta autoilusión se consolida en el interior de la burocracia por medio de una jerarquía y disciplina estrictas y la veneración del burócrata a la autoridad (otra forma de alienación).

La incompetencia es el rasgo más característico de la burocracia. Marx ha acentuado la falta de iniciativa e imaginación del burócrata, su miedo a cualquier tipo de responsabilidad. Y esta incompetencia no intimida a los burócratas, que se consideran paradójicamente capaces de hacer cualquier cosa. En realidad, tratan continuamente de extender sus funciones y dominación para consolidar así sus prerrogativas. A través de este imperialismo burocrático, el burócrata trata de persuadirse de que tiene una útil e importante función a realizar. Este proceso de autoengrandecimiento va acompañado, además, de lo que Marx llama «el sordido materialismo de la burocracia»: la lucha interna por la promoción, el «carrerismo», el apego infantil a símbolos triviales, la defensa del status y prestigio.⁵

La burocracia es un instrumento de la clase capitalista. Luego, con la revolución del proletariado y el advenimiento de una sociedad sin clases, habrá de desaparecer el Estado y su burocracia. Según Marx, la burocracia carece de sentido, es una redundancia, en una sociedad comunista en la

que no existe ni división social ni explotación. Esta desaparición debe entenderse en el sentido de una gradual absorción de la burocracia por la sociedad total. En el Estado comunista aquellas funciones de la burocracia que no tienen carácter parasitario serán ejecutadas por todos los miembros de la sociedad. Desaparecida aquella estructura opresiva, antagónica, separada de la sociedad, las tareas administrativas perderán su carácter de explotación y consistirán en la administración de las cosas en lugar de las personas, como sucede con la burocracia.

Esta radical transformación de las funciones administrativas ha de ser contemplada conjuntamente con la concepción general de Marx de la sociedad comunista, una sociedad en la que no existirá la división del trabajo y en la que cada hombre será libre de hacer una cosa hoy y otra mañana; cazar por la mañana, pescar por la tarde, criar ganado por la noche..., sin llegar a ser nunca cazador, pescador ni ganadero.⁶ El fin de la división del trabajo marca, pues, el fin de la alienación y el comienzo de una época de libertad individual. Solamente en tal sociedad podrá existir una administración realmente democrática. Las tareas administrativas, simplificadas y desmitificadas, competirán a todos. No habrá ya más monopolio de las posiciones administrativas. El obrero, ciudadano de una verdadera democracia, será, al propio tiempo, elector y elegido, administrador y administrado. Sólo a través de este tipo de «autoadministración» la autoridad pública volverá a sus verdaderas bases y el Estado desaparecerá.⁷

b) Lenin

En lo que al análisis de la burocracia se refiere, Lenin sigue fielmente las posiciones teóricas de Marx, concretándolas en ciertos aspectos. Por ejemplo, descendiendo al detalle, Lenin cree que el declinar del aparato burocrático debe empezar tan pronto como se establezca la dictadura del proletariado. La lucha contra la burocracia debe ser una de las primeras tareas de la revolución.⁸ En su obra *El Estado y la revolución* muestra los pasos concretos a través de los cuales este fin puede alcanzarse y que son los siguientes:

a) Elegibilidad y revocabilidad instantánea de todo funcionario.



b) Reducción del salario del funcionario al nivel del jornal de un obrero ordinario.

c) Creación de un estado de cosas tal, que las funciones de control y contables resulten cada vez más simples, de manera que puedan ser ejecutadas en turno por cualquiera.⁹

Los escritos de Lenin sobre la burocracia resultan más interesantes después de la revolución de 1917, ya que desde esta época se ve obligado a acomodar su teoría a una realidad burocrática que no encaja muy bien en los esquemas marxistas. Lenin percibe muy rápidamente que el aparato burocrático postrevolucionario no sólo no muestra signo alguno de declive, sino que, por el contrario, se extiende en forma rápida.¹⁰ ¿Cómo puede un marxista explicar este fenómeno? Lenin lo explica como un signo de la falta de madurez del socialismo. La guerra civil y el consiguiente estado caótico de la economía lo explican parcialmente. En especial, la existencia de relaciones de producción no socialistas entre obreros y campesinos, la pequeña burguesía todavía existente y los burócratas zaristas con su mentalidad feudal, constituyen un suelo abonado para el acentuado desarrollo de la burocracia. Sin embargo, según Lenin, el remedio a esta burocratización había de venir automáticamente con la culminación del proceso de desarrollo económico. A largo plazo, la creciente industrialización vendría a poner las bases objetivas para una victoria final sobre la burocracia.¹¹

c) Trotsky

Como Trotsky escribió sobre la burocracia en un momento en que el proceso de burocratización había alcanzado su máximo (bajo la dictadura de Stalin), la reconciliación entre la teoría y la práctica cobra en él una forma en cierto modo diferente.¹²

Según Trotsky, el carácter crecientemente opresivo de la burocracia soviética, y su gradual configuración como un grupo privilegiado, no puede ser solamente explicado por la inmadurez del socialismo y el inadecuado desarrollo de las fuerzas de producción. Las raíces del mal burocrático son más profundas y han de buscarse en los primeros años que siguieron a la revolución. Trotsky creyó que el socialismo no era posible en un país predominantemente agrícola, y ello por causa de que la subestructura de tal país, su débil

industrialización, excluye la posibilidad de desarrollo de una superestructura política de tipo socialista. Esto no quiere decir que la Revolución Rusa fuera prematura. Significa tan sólo que debía ser continuada en otros países, especialmente en los industrializados. Es decir, la revolución rusa debía ser inmediatamente transformada en una revolución de alcance mundial.¹³

Esta teoría de la revolución permanente fue olvidada por Lenin en Brest-Litovsk por de pronto. Según Trotsky, «Brest-Litovsk fue el primer paso atrás de la gloriosa revolución». Las dificultades económicas que siguieron, el establecimiento de la nueva política económica y todas las contradicciones internas del sistema tienen para él su fuente en la errónea creencia de que es posible edificar una sociedad socialista en un solo país. De este modo, no resulta sorprendente que, bajo tales condiciones, la burocracia se fortalezca en lugar de ir gradualmente desapareciendo. Si el peligro de una contrarrevolución ha desaparecido, el esfuerzo por imponer un régimen jurídico y político establecido sobre bases inadecuadas exige una tremenda fuerza de opresión. Y la burocracia del partido ha emprendido esta tarea de opresión.

Trotsky vio claramente que el problema de la burocratización no presentaba sólo un aspecto cuantitativo. Había algo más que un simple crecimiento de las dimensiones del aparato administrativo. Había un cambio cualitativo en el sentido de que la burocracia del partido se había despegado de sus bases proletarias. Si bajo Lenin la burocracia conservó aún su carácter instrumental al servicio del pueblo, con el advenimiento de Stalin éste ya no volvió nunca a ser el caso: desapareció la distinción entre burocracia estatal y del partido, los soviets perdieron completamente su autonomía y todos los poderes pasaron finalmente de los obreros al aparato del partido y, en última instancia, a Stalin.¹⁴

Pero a pesar de esta dominación y de su carácter de cuasica, Trotsky no cree que los burócratas soviéticos hayan llegado a formar una nueva clase social. En este punto, Trotsky critica severamente a todos aquellos que contemplan el régimen soviético como una nueva forma de capitalismo de Estado o a quienes, como Rizzi y Djilas, hablan de una «nueva clase» característica de un régimen completamente diferente del socialismo y del capitalismo (cf. sección 3).

Frente a tales teorías, Trotsky se atiene a la posición marxista básica: Una clase social tiene siempre sus raíces

en la esfera de la producción. La dominación de una clase sobre las otras es esencialmente una dominación económica que se refleja en la esfera legal, política e ideológica. Si esto es así, la burocracia soviética no constituye una clase social, pues su poder es puramente político, no económico. En realidad, las raíces económicas de la burocracia son muy flojas. Si los burócratas regulan la distribución de la renta, están, en cambio, lejos de regular la producción. La función de la burocracia en el proceso de producción no es, pues, orgánica. La burocracia dispone de los medios de producción solamente por delegación y este hecho convierte en incierta su situación y en precaria su dominación.

Por otra parte, Trotsky es bastante optimista en lo que al futuro de la burocracia respecta. A pesar de que el desarrollo económico de la Unión Soviética ha ido acompañado de una creciente burocratización, este desarrollo socava, al propio tiempo, la burocracia. Por de pronto, serias contradicciones comienzan a aparecer en el interior de la misma. El poder pasa de los escalones inferiores a los superiores y este proceso de centralización origina conflictos que no siempre pueden ser suprimidos por la fuerza bruta. De todos modos, la mayor esperanza de una victoria decisiva sobre la burocracia reside de nuevo en el proletariado oprimido. El desarrollo económico y cultural de las masas hará intolerable la dictadura de los burócratas. Los trabajadores deben prepararse para una segunda revolución. De esta forma, queda aún más ampliada la teoría de la revolución permanente. Ella supone una nueva revolución interna contra el régimen stalinista antes de la revolución mundial.¹⁵

d) Conclusión

Tanto Lenin como Trotsky han interpretado la burocracia soviética de manera que pueda ser compatible con el marxismo. Perpetrada *a priori* tal empresa teórica, se vieron automáticamente obligados a no ver otra posibilidad en la evolución histórica de la sociedad que la alternativa capitalismo-socialismo.¹⁶ Realmente, de haber admitido otros desarrollos posibles, una gran parte de la construcción teórica de Marx hubiese sido seriamente sacudida. Su principal esfuerzo fue dirigido, pues, no a estudiar el fenómeno de la burocracia en sí mismo considerada, sino a ver cómo po-

drían acomodar la realidad soviética a los imperativos teóricos.

La misma observación puede hacerse respecto del análisis que Marx hizo de la burocracia. Prescindiendo de que permanece a un nivel descriptivo y parcial, es muy vívido y penetrante. Marx rozó, en realidad, muchos de los problemas y caracteres que serían después elaborados por Weber y sus seguidores (la satisfacción en el puesto burocrático, el desplazamiento de los fines y otros). Pero cuando trata de explicar estos caracteres poniéndoles en relación con la estructura de la sociedad globalmente considerada, se puede percibir cómo fuerza y desvía sus observaciones con el fin de encajarlas en su marco teórico general.

El debate marxista acerca de la naturaleza de la burocracia soviética no se ha detenido aquí. Si Trotsky y Lenin trataron de encajar la progresiva burocratización en el esquema marxista, como el curso de los futuros acontecimientos fue haciendo este ejercicio intelectual cada vez más difícil, autores como Rizzi y Burnham trataron más bien de encajar el marxismo en la burocracia, es decir, aceptaron la dominación burocrática como un rasgo central del régimen soviético y trataron de descubrir cómo un marxista podía analizar una situación que, manifiestamente, no había sido prevista por Marx.

2. SOCIOLOGIA POLITICA DE WEBER

a) Conceptos básicos

Para comprender las ideas de Weber sobre la burocracia, es preciso situarlas en el contexto más general de su teoría de la dominación. Weber define el poder como la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de las otras.¹⁷ Pero no se interesa tanto por el fenómeno general del poder como por un tipo especial de relaciones de poder que él llama de dominación. La dominación designa la relación de poder en la que el gobernante, la persona que impone su voluntad a las otras, cree que tiene derecho al ejercicio del poder, y el gobernado considera que su deber es obedecer las órdenes de aquél. En otras palabras, en este tipo de relaciones se encuentra siempre

un cierto número de creencias que legitiman el ejercicio del poder tanto a los ojos de los gobernantes como de los gobernados. Estas creencias sobre la legitimidad del poder son muy importantes en tanto que determinan la relativa estabilidad de los sistemas de dominación y facilitan, además, las diferencias básicas entre tales sistemas.

Otro importante elemento de esta aproximación es la noción de organización administrativa. La dominación, cuando se ejerce sobre un extenso número de personas, exige una organización administrativa que ejecute las órdenes y sirva de puente entre gobernantes y gobernados.¹⁸

Las creencias sobre la legitimación y la organización administrativa constituyen, pues, los dos principales criterios para la construcción weberiana de una tipología de la dominación. Weber distinguió tres principios de legitimación —a cada uno de los cuales corresponde un cierto tipo de organización— definidores de tres tipos puros de dominación.

Dominación carismática. Carisma significa literalmente «dotado de gracia», una calidad excepcional en virtud de la cual se deviene jefe. El líder carismático —sea profeta, héroe o demagogo— justifica su dominación por sus extraordinarias proezas y capacidad. Sus súbditos aceptan su poder porque tienen fe en su persona.

Bajo tal tipo de dominación, la organización administrativa —cuando haya bastantes seguidores para necesitar de una— es inestable e indeterminada. Los más fervientes de los seguidores juegan usualmente el papel de intermediarios entre el líder y las masas.¹⁹

Dominación tradicional. En este caso la legitimación del poder procede de la creencia en el pasado eterno, en el acierto e idoneidad de la manera tradicional de hacer las cosas. El líder tradicional es el superior que ordena en virtud de un status heredado. Sus órdenes son personales y arbitrarias, aunque dentro de los límites marcados por la costumbre. Sus súbditos le obedecen en virtud de una lealtad personal o por respeto a su status tradicional. Cuando este tipo de dominación, típico de la familia patriarcal, se extendió a muchos pueblos y amplios territorios, la organización administrativa consiguiente pudo tomar las dos formas ideales siguientes:

En la forma *patrimonial* de dominación tradicional los funcionarios de la organización son servidores personales —criados, parientes, favorecidos, etc.— normalmente dependientes de sus amos por remuneración. La organización *feudal*, en cambio, presenta un grado mayor de autonomía respecto de su amo. Los funcionarios feudales no son dependientes personales, sino que están vinculados al señor en virtud de un juramento de fidelidad, que viene a ser una especie de contrato por el que pueden ejercer jurisdicción independiente, disponer en su esfera administrativa y no depender de sus superiores por causa de remuneración o subsistencia.²⁰

Dominación legal. La creencia en el acierto de la ley es el principio legitimador que sustenta este tipo de dominación. En este caso, el pueblo obedece las leyes, no porque procedan de un líder carismático o tradicional, sino porque cree que tales leyes han sido establecidas a través de un procedimiento correcto en tanto que considerado como tal por gobernantes y gobernados. Además, el gobernante es considerado como superior porque ha obtenido esta posición por procedimientos legales (designación, elección, etc.). Es en virtud de su posición de superioridad por lo que el gobernante ejerce el poder dentro de las reglas legalmente sancionadas.

La organización administrativa típica correspondiente a este tipo legal de dominación se llama burocracia. También ésta se caracteriza por su creencia en las leyes y en el orden legal. La posición del burócrata, sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus colegas están estrictamente definidos por reglas impersonales. Estas reglas trazan de manera racional la jerarquía en el interior de la organización, los derechos y deberes que corresponden a cada posición, los métodos de reclutamiento y promoción y así sucesivamente (cf. capítulo 2). En tal tipo de administración, contrariamente al caso feudal, los medios de administración (esto es, los recursos necesarios para la realización de las tareas administrativas) no pertenecen al funcionario sino que están concentrados en la cúspide jerárquica. La posición de los funcionarios ya no puede ser, pues, vendida o heredada, ya no puede ser objeto de apropiación o integración en su propio patrimonio. Esta estricta separación entre renta y fortuna privada y oficial es una característica específica de la burocracia.

cia que sirve para distinguirla del tipo de administración feudal y patrimonial.²¹

Claro está que los tres tipos de dominación a los que se ha hecho referencia, no se encuentran nunca en forma pura. En la realidad, los sistemas de dominación vienen determinados por una combinación de elementos pertenecientes a todos y cada uno de los tres tipos señalados. Weber utiliza, no obstante, esta tipología porque la cree útil en tanto que instrumento analítico que puede ayudar al investigador a identificar las diversas combinaciones de elementos legales, carismáticos y tradicionales en un sistema real de dominación, además de encontrar las razones de las discrepancias entre el tipo ideal y la realidad.

b) *La creciente burocratización de la sociedad moderna*

A pesar de que en el pasado han existido administraciones burocráticas, sólo con la emergencia del Estado moderno —el más fiel ejemplo del tipo legal de dominación— ha podido prevalecer la burocracia en la medida actual.²² Por otra parte, este proceso de burocratización no se ha limitado únicamente al aparato estatal. A pesar de que Weber elaboró su concepción de la burocracia en el contexto de su Sociología política, empleó el término en un sentido más amplio. No sólo la Administración Pública se ha burocratizado de manera progresiva; la burocracia, como tipo de organización, ha penetrado gradualmente todas las instituciones sociales.

En todo campo, religioso, económico o educativo, Weber observa la proliferación de las organizaciones de gran escala, la concentración de los resortes de la administración en la cúspide jerárquica y, en general, la adopción del tipo burocrático de organización. El ejército moderno, la iglesia, la universidad, van perdiendo progresivamente su aspecto tradicional, al ser cada vez más regulados por reglas racionales e impersonales dirigidas a conseguir la máxima eficiencia. En este sentido, la empresa de gran escala es el ejemplo más representativo. Los medios de producción dejan de estar en manos del obrero-productor y la total estructura de la organización se establece conscientemente y según principios racionales. La disciplina en el trabajo se asegura por un conjunto de normas dirigidas enteramente a ajustar al trabajador a las exigencias del máximo rendimiento. Esta

racionalización se manifestará en su forma extrema en el sistema americano de organización científica, que obtiene los mayores triunfos en el acondicionamiento y preparación racional de las actividades laborales.²³

Respecto de los individuos, el desarrollo de este tipo de organización se traduce en una extrema limitación de su espontaneidad y libertad personal y en una creciente incapacidad para comprender las propias actividades individuales en relación con los fines de la organización. Sea en las empresas privadas, sea en la Administración Pública, la moderna burocracia favorece, en líneas generales, la aparición de un tipo de personalidad mutilada —el especialista, el experto técnico— que va desplazando progresivamente el ideal del hombre culto de las pasadas civilizaciones.²⁴

Por último, Weber utiliza el término burocratización en un sentido todavía más amplio, coincidente aproximadamente con el de racionalización y referido como tal no sólo a las formas de actuar y pensar propias de los contextos organizacionales, sino también a todos los demás aspectos de la vida social. Desde esta perspectiva, Weber distingue dos sentidos del término racionalización:

a) «La obtención metódica de un resultado práctico y bien definido a través de una previsión crecientemente precisa de los medios.»²⁵ Aquí el acento recae sobre los medios, sobre su adecuación o inadecuación al fin, aunque éste tenga unas bases religiosas o místicas. En tal sentido, incluso el yoga, con su disciplina y sistematización, constituye una actividad racional.

b) El segundo sentido del término hace referencia «al tipo de actividad que el pensador sistemático realiza cuando procura conceptos abstractos y cada vez más precisos para perfeccionar la imagen del mundo y conseguir así un creciente dominio de la realidad.»²⁶ Desde una óptica negativa, este proceso de racionalización del que la ciencia no es más que un aspecto, conduce en última instancia a rechazar todas las religiones, valores metafísicos o tradicionales y explicaciones del mundo de la misma naturaleza, y todo ello precisamente para la desmitificación del mundo.

Esto nos lleva a la concepción weberiana del movimiento histórico y de su tendencia hacia una creciente racionalización. La tensión entre el carisma, que representa las fuerzas sociales espontáneas y creadoras, y la rutina es un tema que subyace en toda su obra. En el proceso histórico el lí-

der carismático constituye una fuerza revolucionaria. En momentos críticos, cuando las instituciones sociales resultan demasiado rígidas e inadecuadas frente a la nueva y difícil situación, irrumpe la fuerza del carisma subvirtiendo el orden establecido y abriendo nuevas formas de vida. Pero la victoria del carisma sobre la rutina nunca es definitiva. Por el contrario, el carisma acaba arrutinado al llegar a ser parte sustancial del orden de cosas establecido. Y entonces sucede que, a la muerte del líder carismático, sus sucesores tienen que acudir a una organización más rígida y formal, con el fin de preservar y propagar sus mandatos. De esta forma, la espontaneidad y fuerza creadora del carisma es sustituida por un sistema de normas impersonales y racionales (burocracia) o por un tipo de organización tradicional, que resultan hostiles a toda nueva manifestación de carisma.

El que prevalezca la primera o la segunda forma de arrutinamiento es cuestión que depende de diversos factores, distintos en cada concreto contexto social. Pero a través de esta dialéctica carisma-rutina, Weber percibe una irresistible tendencia hacia la racionalización del mundo y hacia la decadencia de los gobiernos carismáticos. En este sentido, la burocratización, si no se identifica con la racionalización, es cuando menos un importante aspecto de ella.²⁷

En otro orden de ideas, y un tanto paradójicamente, la burocratización y racionalización crecientes acarrearán una irracionalidad básica: Weber cree, en este sentido, que si el progreso científico ha contribuido al «desencantamiento del mundo», destruyendo los dioses y los demonios que desde antiguo pululaban por la tierra, no ha conseguido, sin embargo, colocar otra cosa en su lugar. La ciencia ha destruido los valores y el sentido de la vida que la religión y la tradición habían dado al hombre, sin ser capaz de crear nuevos valores o propósitos de vida. Lo que es consecuencia de que la ciencia solamente puede dar al hombre conocimientos acerca del mundo fenomenológico; puede ayudarlo en la conquista de la naturaleza y en la adquisición de enormes fuerzas. De esta forma, la vida burocrática moderna resulta más racional e irracional (es decir, sin objeto) al mismo tiempo.²⁸

En este punto, podría ser útil acentuar la dialéctica o, mejor, la ambivalente posición de Weber respecto de la burocracia y la burocratización. Por un lado, considera la burocracia como la más eficiente forma de organización inventada por el hombre; por otro, como antes hemos visto,

Weber teme que esta máxima eficiencia que resulta de la creciente burocratización del mundo moderno constituya la mayor amenaza para la libertad individual y las instituciones democráticas de las sociedades occidentales.²⁹

c) La burocracia y el problema del poder

El burócrata y el político. En el supuesto del tipo ideal, el burócrata posee los atributos de imparcialidad, conocimiento profesional y obediencia a los superiores. Su deber no es otro que cumplir las normas y reglas procedentes de arriba. En el caso de que sus opiniones personales difieran de las de su superior, debe posponerlas y extremarse en la más fiel ejecución de las órdenes recibidas.

El dirigente político se caracteriza, en cambio, por estar comprometido, en principio, en la lucha por el poder. Si el burócrata se pone a prueba examinando su imparcialidad, el líder político lo hace mediante su participación en la lucha por los votos durante las elecciones legislativas. La responsabilidad del burócrata está limitada a la forma en que ejecuta sus funciones. No responde del destino último de su función (es decir, de los fines últimos en los que el político se encuentra seriamente comprometido).³⁰

Finalmente, cuando se contempla la organización burocrática conjuntamente considerada, esta formulación ideal y típica de la función del burócrata y del político supone que la totalidad del aparato es un simple instrumento en manos de sus dominadores, ya sean éstos un déspota, un presidente electo o un gabinete ministerial.

Pero en la realidad las cosas nunca se presentan de forma tan pura. Weber, tras formular el tipo ideal de dominación, procede al análisis de la problemática de cada tipo real, es decir, de la realidad social que da las diferencias entre cada concreta organización burocrática y su formulación ideal. En el tipo carismático de dominación, el centro de tensión e inestabilidad se encuentra en el proceso de despersonalización del carisma, del mismo modo que la descentralización es el mayor problema del tipo de dominación tradicional. En el tipo de dominación legal la mayor fuente de conflictos se encuentra en la posición del burócrata, basada en su conocimiento profesional. En realidad, el conocimiento especializado puede ser utilizado como una poderosa arma del bu-

rócrata contra su dirigente político, sobre todo a la vista de la creciente complejidad de las tareas burocráticas, que convierten a este último en poco más que un diletante en materia administrativa. De hecho, la cabeza política de la burocracia no suele ser un experto en cuestiones administrativas y, consiguientemente, no está en condiciones de controlar al burócrata ni de comprobar hasta qué punto éste ejecuta con fidelidad sus órdenes.

Esta incómoda posición del político está aún más agravada en un régimen no democrático. En éste, el monarca depende muy a menudo de la información exclusivamente procedente del burócrata. Consiguientemente, puede encontrarse por completo a merced de sus inferiores, en la medida en que no pueda conocer la forma en que sus órdenes se ejecuten o ignoren. El control es difícil incluso en los países democráticos donde los ciudadanos pueden acudir directamente a la cabeza de la Administración y protestar contra los abusos de la misma. Las esferas más importantes de la actividad burocrática están excluidas del control público y la etiqueta «secreto oficial» puede ser ampliamente aplicada incluso en los casos en que el carácter secreto no es realmente necesario. Esta persistente tendencia burocrática hacia el secreto, que Marx ha descrito tan vivamente, puede ser contemplada como una especie de autodefensa contra las críticas, eventualmente hostiles, de los administrados. También puede ser entendida en el sentido de una tendencia natural de todo funcionario a consolidar y extender su posición de poder.³¹

Pero todas estas tendencias, que desplazan el poder de sus centros legítimos, no producen necesariamente una dominación burocrática completa. Existen límites y fuerzas que pueden contrabalancear tales tendencias. Por ejemplo, como el burócrata no es propietario de los recursos materiales de la administración, ha perdido mucho del poder y la autonomía de que gozaba el oficial feudal. Además, el hecho de que la mayoría de los burócratas no pertenezcan a la clase de los propietarios, los hace más temerosos de perder sus empleos y mejores cumplidores de las órdenes de sus superiores. Esta ventaja estratégica del cabeza de la burocracia está reforzada por las luchas internas entre los burócratas. Su lucha intensa por la promoción facilita al superior el control del burócrata recalcitrante, dada la ayuda que le prestarán sus colegas antagonistas.³²

En conclusión, Weber encuentra inherente a toda burocracia la tendencia a la superexpansión de sus funciones en áreas que idealmente deberían quedar fuera de su jurisdicción, además de otras que permiten el control y la dirección efectiva del aparato burocrático por sus gobernantes legítimos.Cuál de estas tendencias prevalecerá, y en qué grado, es una cuestión empírica que no puede ser contestada a priori. Su solución depende básicamente de las fuerzas sociales relevantes que operen en cada situación histórica concreta.³³

Burocracia y democracia. Las consideraciones anteriores hacen necesario un examen más detenido de cómo concibió Weber la relación entre la creciente burocratización y la democracia. En este punto, a pesar de producirse un traslado del problema del poder, que se sitúa ahora al nivel de la sociedad en general, podemos no obstante encontrar también la misma ambivalencia.

Por una parte, el método de selección burocrático, basado en diplomas y exámenes, produce una cierta nivelación de las diferencias sociales. Los criterios impersonales de promoción y selección van, en realidad, contra el acceso privilegiado a los puestos burocráticos importantes de los económica o de otra cualquier forma poderosos. La impersonalidad de las reglas y de la autoridad burocrática están, además, en armonía con el ideal democrático de la igualdad de todos ante la ley. Pero, por otro lado, estas mismas condiciones pueden determinar resultados contrarios, ya que la insistencia en los diplomas y en la alta educación favorece indirectamente a todos aquellos que poseen los medios materiales que permiten emprender los largos estudios que tales diplomas requieren. En este sentido, el desarrollo de la burocracia destruye la igualdad real de oportunidades y favorece el régimen plutocrático.³⁴

De modo similar, si las reglas impersonales protegen al individuo de la arbitrariedad del burócrata, su formalismo puede servir a la vez para frustrar las demandas populares de justicia social:

«Las masas de no propietarios no pueden sentirse satisfechas con la igualdad formal ante la ley y con una imposición y administración regladas, que es lo que exigen los intereses burgueses. Naturalmente, la justicia y la administración, a sus ojos, deberían servir para compensar sus menores opor-

tunidades de vida social y económica respecto de la clase de los propietarios.»³⁵

Finalmente, en lo que al aspecto democrático de la Administración Pública concierne, Weber piensa que, en una democracia moderna, los principios democráticos han de ser necesariamente violados. El tipo ideal de administración democrática de Weber tiene muchos elementos en común con la concepción marxista de la administración en la sociedad comunista del futuro. Por ejemplo, en tal administración cualquier miembro del grupo social puede desempeñar tareas administrativas, el poder de los funcionarios se reduce al mínimo por el establecimiento de un sistema de rotación en la función, frecuentes elecciones, etc. Weber piensa que tal sistema de administración sólo puede funcionar en grupos muy pequeños (en una pequeña localidad, por ejemplo), cuyos miembros posean más o menos el mismo status social y en los que las tareas administrativas sean relativamente estables y sencillas.

Un siglo antes que Weber, De Tocqueville, en su análisis de las instituciones democráticas de los Estados Unidos, había descrito las disfunciones y peligros de una administración demasiado burocrática. En realidad, cuando la posición del funcionario es demasiado inestable y temporal, queda por completo a merced de los jefes políticos locales y, en tal situación, la corrupción y el soborno ganan carta de naturaleza. Pero, por otra parte, De Tocqueville, temió también por los peligros totalitaristas que pudieran derivarse de la creciente centralización de la administración y gobierno federales. Esta centralización fue contemplada como un atentado a la autonomía local y, en general, al sistema pluralista de los políticos americanos.³⁶

La tensión entre la descentralización democrática extrema, conducente a una cierta especie de anarquía (en cuyo caso, la administración, invadida por fuerzas externas, queda completamente desarmada), y un sistema totalitario en el que la burocracia tiene el poder absoluto, no constituía un dilema real en los tiempos en que Weber escribía. En aquella época, con el relativo distanciamiento entre la administración y los políticos, el dilema real era si esta autonomía burocrática, tan indispensable para el funcionamiento efectivo de la administración, no había ido demasiado lejos; el peligro de anarquía no era en absoluto relevante; sólo el peli-

gro del totalitarismo podía serlo.³⁷ En realidad, según Weber, como la posición de los burócratas se ha consolidado y han llegado a ser menos dependientes de la opinión pública, la burocracia, considerada en conjunto, ha adquirido una permanencia que es casi imposible mover. Cualquiera que sea el régimen político, cualesquiera que sean los cambios políticos y sociales, la burocracia permanece.³⁸

Pero esta permanencia y superioridad técnica del aparato burocrático, si bien es un peligro para el proceso democrático, no implica automáticamente su destrucción ni la dictadura de los burócratas. La posición de poder de la burocracia no puede ser decidida *a priori* en base a su carácter indispensable o a cualquiera otra de sus características. Los esclavos fueron también indispensables para el funcionamiento de la sociedad en los viejos tiempos y esto no los hizo políticamente dominantes. La impersonalidad del aparato burocrático, su articulación racional, significa, ante todo, que puede funcionar igualmente bien bajo los más diversos gobiernos y para la consecución de los objetivos políticos y económicos más varios. Como Weber señala, «...el mecanismo burocrático —en contraste con las órdenes feudales basadas en la devoción personal— puede ser hecho funcionar fácilmente por cualquiera que conozca cómo conseguir su control».³⁹

Burocracia y capitalismo. Por último, el capitalismo occidental, sistema económico fuertemente unido a la aparición de la democracia de masas en occidente, conlleva la misma ambivalencia en sus relaciones con la burocracia. Por una parte, la progresiva burocratización, con sus tendencias niveladoras e igualitarias, ha contribuido considerablemente a la abolición de privilegios feudales y locales y ha ayudado al desarrollo de la industria y del comercio de gran escala. La eficiencia y regularidad de la administración burocrática es un prerrequisito de cualquier previsión económica a largo plazo.

Pero, por otro lado, la regulación e intervención crecientes del gobierno en la economía y el desarrollo del Estado Social de Derecho, con sus legiones de pensionistas, no constituyen el terreno más adecuado para el desarrollo del capitalismo. Bajo tales circunstancias, la aversión que se toma al riesgo y la extensión a toda la población de la tendencia a la seguridad, propia de la burocracia, socava la iniciativa

y el espíritu empresarial, que constituyen las fuerzas directrices del capitalismo.

En los movimientos socialistas de su tiempo vio Weber el peligro de la creciente dominación de la burocracia gubernamental, dirigida en última instancia a un régimen totalitario y a la abolición de toda libertad individual.⁴⁰

Conclusión. A pesar del pesimismo de Weber respecto de las consecuencias a largo plazo de la burocratización y sus peligros para la democracia y la libertad individual, fue cauto en no sentar afirmaciones definitivas y dogmáticas respecto de la dominación burocrática. En realidad, como hemos visto, en su análisis de la situación de poder de la burocracia, Weber señala repetidamente que en el tipo burocrático de organización hay tendencias inherentes tanto en favor como en contra de una dominación burocrática. De aquí que la cuestión de si la burocracia permanecerá como un simple instrumento al servicio de sus legítimos superiores o si los reemplazará, dependa de las fuerzas externas operantes sobre cada específica estructura social. En este sentido, la posición de Weber es claramente distinta de la de los autores que le siguieron, los cuales estudiaron la burocracia como un sistema de dominación política.

3. BUROCRACIA Y OLIGARQUÍA

El término burocracia implica, muy a menudo, especialmente en la literatura política, un abuso de poder, una situación en la que los funcionarios poseen más poder del que necesitan para el desempeño de sus tareas legítimas. Cuando tal abuso de poder va, *a priori*, implícito en la definición, nos hemos alejado con ella del concepto weberiano de la burocracia. En realidad, después de Weber muchos de sus discípulos acentuaron con exceso las tendencias oligárquicas de la burocracia, a la que comenzaron a analizar no tanto como un tipo de organización cuanto en términos de poder y dominación.

a) El problema de la democracia interna

Si Weber se interesó ante todo por el impacto de las organizaciones burocráticas sobre la estructura política de la sociedad total, Michels⁴¹ concentró su atención en el análisis de la política interna de las organizaciones de gran escala. En este campo encontró la más flagrante confirmación de las tesis de Maquiavelo⁴² sobre la élite dominante y las escasas posibilidades que el mundo moderno ofrece para la democracia o la sociedad sin clases.

Muy brevemente, la famosa «ley de hierro de la oligarquía» que Michels formuló expresa que las modernas organizaciones de gran escala, por razón de su estructura, han de ser necesariamente oligárquicas. Esto es así incluso cuanto tal oligarquía va contra las ideas y propósitos de dirigentes y dirigidos. Para probar esto, Michels estudió la estructura interna del partido socialista alemán, que suponía, más que ningún otro, estar organizado según los más puros principios democráticos. Y encontró que el sistema era oligárquico y que la democracia era una pura fachada que contaba tan sólo a los efectos de los códigos legales y las regulaciones oficiales. Generalizando tales observaciones, concluyó que toda gran organización tiende a desarrollar una estructura burocrática que impide la posibilidad de democracia interna. Hay varias razones para ello.

Primeramente, la democracia real implica, en el pensamiento de Michels, que todos los miembros de la organización deberían participar en el proceso político de elaboración de su programa. Pero tal participación es técnicamente imposible por causa del gran número de miembros y de la diversidad de su situación y funciones. Por otro lado, la creciente complejidad de los problemas de la organización los hace cada vez menos asequibles a cualquiera que no posea preparación y conocimiento especializados.⁴³

Si nos fijamos en los dirigentes, tendencias estructurales similares les procuran el monopolio del poder. El aspecto jerárquico de la estructura burocrática y la concentración en la cumbre de los medios de comunicación convierten en inexpugnable la posición de poder del líder. Esta información puede ser manipulada y la red completa de comunicación puede ser dirigida contra cualquier rival en potencia. Además, el líder, mediante el ejercicio de sus funciones, va gradualmente adquiriendo un conocimiento especializado y una

capacidad política (pronunciando discursos, redactando artículos, etc.) que lo hacen irremplazable en la organización.⁴⁴

De esta forma, la posición tanto de los dirigentes como de los dirigidos conduce a un sistema político que perpetúa el liderazgo de la persona que se encuentra en el poder y aleja por completo a la clase de tropa de cualquier tipo de participación en el proceso político de la organización. Pero oligarquía no significa necesariamente explotación. Puede pensarse que el oligarca dirigirá teniendo siempre en cuenta los intereses de aquellos sobre quienes ejerce el poder. Pues bien, la segunda fase de la argumentación de Michels consiste en demostrar la simplicidad de esta consideración.

Porque, alcanzado el poder —dice—, el dirigente deviene parte integrante de la élite. Como tal, sus intereses no coinciden siempre con los de las masas. Una vez en posesión del poder, el primer interés de la élite de la organización es mantenerse en él, incluso aunque para ello tengan que adoptar actitudes en detrimento del interés general de la organización. Es así como se produce, por ejemplo, la evaporación de los ideales revolucionarios de los partidos socialistas, pues su conservadurismo burocrático sirve mejor a los intereses de sus líderes (pendientes ante todo de preservar y estabilizar la organización y su liderazgo) que a los de las masas que se dice representar. El comportamiento del dirigente de la organización no debe explicarse, pues, en función de su carácter (por ejemplo, pensando en si es o no honesto), sino que debe ser más bien entendido en términos de las tensiones estructurales en medio de las que se encuentra, combinadas a su vez con los rasgos psicológicos generales comunes a todos los seres humanos.

Desde un punto de vista psicológico, resulta natural que una vez que el líder ha alcanzado prestigio y prominencia y se ha acostumbrado a un cierto nivel de vida, sea refractario a su abandono. Y naturalmente también, que el peligro de tener que abandonar la situación de privilegio se sentirá más intensamente por el líder que, antes de alcanzar el poder, poseía un bajo status profesional (así, en el caso de un ex obrero, líder de las *trade-unions*). Además, con el ejercicio del poder se produce una metamorfosis en la personalidad del líder. Este, con el tiempo, llega a creer en su propia grandeza y ecuanimidad y, con toda sinceridad, puede también llegar a identificar la organización consigo mismo.

En términos más generales, esta actitud defensiva y con-

servadora del líder puede explicarse por el principio general formulado por Maquiavelo, según el cual el comportamiento de cualquier grupo dominante, dentro o fuera de la organización, sigue siempre la lógica del propio interés. En el contexto político y organizacional, la noción del propio interés se refiere a consideraciones de poder y prestigio más que a ingresos económicos. Punto en que Michels cree, sin embargo, que su posición no contradice la concepción marxista del interés económico como determinante principal de la actividad humana (en una sociedad capitalista); lejos de ello, piensa que la completa por la consideración de los aspectos políticos de este determinante.

Finalmente, Michels, temiendo tanto como Marx y Weber la distancia entre lo que la gente dice y lo que realmente hace, examinó las diversas ideologías a través de las cuales la oligarquía justifica su posición en la organización. Para tal justificación descubre que el acento se pone habitualmente en la necesidad de unidad y armonía internas frente a los peligros y los enemigos que amenazan desde el exterior. Bajo tales condiciones, cualquier oposición que pueda emerger resulta un elemento subversivo que apoya al enemigo. En todo caso, el mito democrático puede ser mantenido siempre mediante la elaboración de una ideología bonapartista, que haga del líder democráticamente elegido la expresión permanente del deseo de la comunidad.

Cuando Michels pasa del estudio de la política interna de la organización a un nivel de análisis institucional y más general, sus conclusiones acerca de las posibilidades de la democracia no son menos pesimistas. En realidad —nos dirá— la imposibilidad de democracia interna es algo subyacente en las instituciones democráticas de cualquier comunidad política. A pesar de que no llega a identificar con exactitud los mecanismos por los que la oligarquía de la organización se transforma en oligarquía social, Michels no pone ninguna ilusión ni en la versión capitalista ni en la socialista de la democracia. Antes de la revolución rusa, predijo el fracaso de la democracia socialista y las consecuencias dictatoriales de una eventual victoria socialista. Para él, la revolución terminaría de hecho «en una dictadura en manos de aquellos líderes que hubieran sido lo suficientemente astutos y poderosos para empuñar el cetro del poder en nombre del socialismo...».⁴⁵

De modo más general, Michels expresa la historia del

movimiento democrático a manera de oleadas sucesivas que «rompen siempre en la misma costa» y que «continuamente se renuevan».⁴⁶ Los movimientos e ideales democráticos pierden su pureza revolucionaria tan pronto como parecen prevalecer. Cuando una revolución popular triunfa, los representantes de las masas pasan a ocupar el lugar y a adoptar las formas conservadoras de la vieja oligarquía. Y la misma historia comienza otra vez. Esta visión cíclica de lo histórico encuentra a menudo la fuente de los cambios sociales en la aparición de líderes carismáticos lo suficientemente fuertes para pasar a través de los obstáculos institucionales y orgánicos de la vida moderna. En base a tales ideas, hacia el final de su vida, Michels abandonó sus convicciones socialistas (destrozadas por su ley de la oligarquía) y encontró la nueva fe en el carisma de Benito Mussolini.⁴⁷

b) El problema de la democracia externa

Michels estudió principalmente el problema de la democracia interna. En su misma línea de pensamiento, otros autores han examinado más sistemáticamente el problema de la democracia externa, por ejemplo, el impacto político democrático globalmente considerado. En realidad, desde comienzos de este siglo los pensadores sociales vienen discutiendo sobre las consecuencias del extraordinario crecimiento de las organizaciones burocráticas, tanto en el campo político como en el económico.⁴⁸

Por un lado, economistas liberales como Ludwig von Mises⁴⁹ y Hayek⁵⁰ se alarmaron ante las proporciones tomadas por el Estado Leviathan y su creciente interferencia en la vida económica. Para ellos es el expansionismo burocrático del gobierno lo que gradualmente destruye la libre empresa y socava las instituciones democráticas.

Por otro, encontramos autores que atribuyen el fenómeno de la creciente burocratización y el declive democrático, no a la interferencia estatal, sino a la dinámica interna del sistema económico capitalista. Desde esta perspectiva, la revolución tecnológica provoca en el sistema capitalista la necesidad de formar grandes corporaciones con las que dominar el mercado y destruir toda clase de concurrencia. Bajo tales circunstancias económicas, el poder se encuentra en las manos de unos pocos monopolistas, que devienen un Estado

sin Estado. En tal sentido, Franz Neumann⁵¹ ha considerado, por ejemplo, que fue la extrema concentración y monopolización de la economía alemana lo que dio a los nazis el poder. De modo similar, Robert Brady⁵² considera que la concentración de los negocios favorece el totalitarismo. Y este mismo autor, al encontrar la concentración económica tan desarrollada en los Estados democráticos (Gran Bretaña, Estados Unidos) como en los totalitarios (Japón, Italia y Alemania de su tiempo), se muestra del todo escéptico respecto de las posibilidades democráticas reales de los Estados anglosajones.⁵³

Otro gran tema de debate, de naturaleza similar a los anteriores, ha sido el de la relación entre las predicciones de Marx y la realidad política del régimen soviético. En la sección primera hemos estudiado las posiciones de Lenin y Trotsky, quienes trataron de acomodar el optimismo de las predicciones marxistas al proceso de burocratización creciente del régimen. Y sabemos que concluyeron considerando la burocracia soviética como un fenómeno transitorio y patológico, no enraizado en la economía y llamado a perder importancia a largo plazo.

Pero si estos prominentes marxistas no podían admitir una posición «orgánica» de la burocracia en el sistema soviético, otros, sin embargo, piensan que está en su esencia y que define antes que ninguna otra cosa la verdadera naturaleza del régimen. Desde este punto de vista, la burocracia es no sólo un grupo privilegiado y opresivo, sino una verdadera clase, una clase que caracteriza un nuevo tipo de régimen, que no es ni capitalista ni socialista, régimen no previsto por Marx.

El colectivismo burocrático de Rizzi. El que primero elaboró sistemáticamente esta posición fue Bruno Rizzi (*The Bureaucratization of the World*, 1939). Para este autor, la burocracia soviética constituye una nueva clase que domina y explota al proletariado tanto como el capitalismo pueda o haya podido hacerlo. Como todo marxista, Rizzi considera que esta explotación está basada en la apropiación de los medios de producción. La única diferencia —dice— entre los sistemas soviético y capitalista estriba en que en el primero la apropiación no es individual sino colectiva. De hecho, en la Unión Soviética los medios de producción no están socializados, sino simplemente estatizados. No pertenecen al pue-

blo sino al Estado y, en último término, a la burocracia, a la que a su vez pertenece el Estado. En definitiva, es una parte de la burocracia (los técnicos, directores, especialistas, etcétera) quien explota al proletariado y roba, por vía colectivista esta vez, la plusvalía del trabajo.⁵⁴

Estos son, a juicio de Rizzi, los rasgos principales de este nuevo régimen, que él denomina colectivismo burocrático, un fenómeno que, según él, no es sólo propio de la Unión Soviética, sino que es también característico de los países fascistas e incluso de las democracias capitalistas del tipo *new deal*. Rizzi cree que el tipo burocrático de explotación, en el que el Estado no es un instrumento de la clase dominante sino la clase dominante misma, es la última forma de explotación antecedente de una verdadera sociedad sin clases, que debe ser alcanzada por una nueva revolución del proletariado. Resulta así que en último término el esquema marxista, lejos de quedar completamente abolido, resulta enriquecido por la adición de una nueva etapa histórica (el colectivismo burocrático) por la que la sociedad debe pasar antes de la llegada del socialismo-comunismo.

La revolución de los directores. La teoría de Burnham⁵⁵ acerca de la revolución de los directores, casualmente o no, constituye una reelaboración de las ideas de Rizzi. En realidad, todos los temas (menos el último punto optimista) tratados en *Bureaucratization of the World* de Rizzi han sido reemprendidos por Burnham, aunque expresados de modo algo diferente. El progreso tecnológico, el crecimiento de las organizaciones de gran escala, tanto en el campo económico como en el político, hacen a la vieja clase dominante (los propietarios de los medios de producción) incapaz de controlar el sistema social. Estos fenómenos, a pesar de que se siga manteniendo en algunos países el derecho de propiedad, han determinado el paso del control efectivo de la economía y los consiguientes poderes a los directores (ejecutivos de producción, coordinadores, administradores del aparato estatal y otros).⁵⁶

En un nivel más avanzado de la evolución histórica, el sistema de la propiedad privada de los medios de producción será abolido y la propiedad estatal establecida. De este modo, el control de los medios de producción pasará directamente a los directores, que en cierto modo devendrán sus nuevos propietarios. Finalmente, durante el ascenso de la

clase de los directores —y aunque no exista conciencia de su lucha por el poder— nuevas ideologías harán su aparición y justificarán la eventual dominación de aquéllos. Desde este punto de vista, leninismo-stalinismo, fascismo-nazismo, new-dealismo y las diversas ideologías tecnocráticas, aparecen como antecedentes de la nueva ideología directorial que todavía no ha cobrado su forma definitiva.⁵⁷

4. ALGUNAS OBSERVACIONES CRITICAS

Las obras clásicas sobre la burocracia constituyen un cuerpo coherente de ideas con un modelo de desarrollo bien definido, un modelo que refleja el carácter cambiante de los problemas planteados por el crecimiento de las organizaciones de gran escala en las sociedades modernas. Desde luego que los conceptos de burocracia y burocratización no tienen el mismo sentido en todos los autores, pero esto se debe más que a una confusión terminológica a la falta real de continuidad entre ellos, que se explica por el hecho de que se refieren a problemas diferentes originados en el rápido cambio de la realidad organizacional.

En el análisis marxista, que constituye el primer estadio del desarrollo teórico antes expuesto, el término burocracia viene exclusivamente referido a los problemas de la Administración del Estado, a la que se concibe como aparato de opresión en manos de los capitalistas. Y en tal sentido, burocratización significa solamente proliferación de funcionarios y actividades gubernamentales, sin aludir a ningún cambio en la situación del burócrata respecto del poder. El burócrata continúa siendo un obediente instrumento al servicio de sus amos, los patronos. De este modo, la problemática de la burocracia conduce directamente a la lucha de clases, confundiendo su solución con la de ésta: la victoria del proletariado y el establecimiento de la sociedad sin clases, en la que la burocracia desaparecerá gradualmente. En realidad, este optimismo, del mismo modo que la concepción de la historia como una sucesión de estadios bien definidos conducentes a la libertad y felicidad humanas, forma parte de la fe humanista de los siglos XVIII y XIX en el futuro del hombre y de la idea del progreso histórico.

Pero cuando el tipo de organización que caracterizaba la

administración estatal, fue gradualmente prevaleciendo en todas las instituciones sociales, el optimismo de las predicciones marxistas resultó demasiado irreal. Weber, que ya caracterizó a la burocracia como un tipo de organización, subrayó también la total implantación del fenómeno y la ingenuidad de quienes esperan su desaparición. Al ampliar de este modo la perspectiva, cambiaron tanto los problemas planteados como la terminología que servía para expresarlos. Si en Marx es la lucha de clases lo que constituye el centro de atención y define los demás problemas, con Weber la burocracia deviene el concepto central. Para este último, el problema ya no es si la burocracia desaparecerá o no, sino que consiste más bien en conocer, a la vista de su permanencia e indispensabilidad técnica, qué impacto producirá este tipo de organización sobre la estructura social general y sobre la personalidad individual en particular. ¿Qué formas institucionales son posibles en una sociedad burocrática? ¿Cuáles son las posibilidades para la libertad individual en una sociedad en la que las organizaciones burocráticas de gran escala se interfieren de modo creciente en los aspectos más íntimos de la vida privada?

Cuando los problemas y las perspectivas teóricas cambian, los términos empleados y su significado tienen que cambiar también. Desde el punto de vista de Weber, burocratización significa, principalmente, prevalencia creciente en todos los sistemas administrativos, tanto dentro como fuera del sector público, de un tipo racional de organización: el burocrático. En un sentido más amplio, burocratización significa también la creciente racionalización del sistema de relaciones y creencias humanas, un cierto estilo de vida, que es parcialmente la consecuencia a que aboca el proceso de burocratización, entendido ahora el término en el primero de los sentidos expresados.

Pero si Marx no pasó de concebir la burocracia como un instrumento de opresión, y Weber no vio en ella sino un instrumento de eficiencia, con Michels y los demás autores que, impresionados por la pujanza de los totalitarismos, comparten el pesimismo maquiavélico sobre el porvenir de la democracia, la burocracia deja de ser un instrumento para convertirse en el mismo *detentador del poder político*. Por ello, en este tercer estadio teórico, la burocracia se estudia en tanto que sistema de dominación política, originado por un cambio en el poder, que pasa de la fuente legítima de

autoridad a los altos funcionarios (ya sea en las grandes empresas privadas, ya sea en la Administración Pública), pues éstos, por la creciente complejidad técnica y su conocimiento especializado, son quienes *de facto* ocupan las posiciones dominantes. Para Weber el poder político de la burocracia era un tema siempre problemático, cuya solución dependía de las fuerzas externas operantes en cada situación histórica concreta. Para Michels y Burnham, en cambio, resulta una inevitable realidad; una realidad inherente a la dinámica interna de toda burocracia. Desde este ángulo, la alternativa socialismo-capitalismo debe ser rechazada, y el problema verdadero no puede consistir sino en determinar la naturaleza real de la nueva sociedad oligárquica.

Por otro lado, los estudios de Filosofía de la Historia refuerzan las principales tesis de Burnham y Michels, pues depasan claramente la prudente posición de Weber y concluyen en una tesis exactamente opuesta a la de Marx. A pesar del cambio y revolución aparentes —nos dicen— básicamente todo permanece igual. El dominio y explotación relativos de las masas por una pequeña élite —burocrática o de cualquier otro tipo— constituyen una constante de la historia humana; ninguna revolución, ni siquiera tras su triunfo, procura la democracia ni la justicia, y, en último término, conduce siempre a una situación oligárquica, hasta que el ciclo comienza de nuevo. De este modo, resulta posible ordenar las tres instancias de la teoría clásica a lo largo de un continuo optimismo-pesimismo. La creciente acentuación del lado pesimista refleja la desilusión general, la pérdida de fe, que parcialmente no deja de ser una reacción contra la precipitada confianza en la razón humana y en la inevitable marcha de la historia hacia el progreso.

Si tratamos ahora de identificar los elementos comunes subyacentes a las diversas teorías clásicas sobre la burocracia, veremos que el más definidor es el carácter omnicomprensivo con que fueron formuladas. Su visión de la burocracia no se reduce, como sucede en los estudios modernos, a un espacio político y social concreto. Antes bien, comprende la estructura social total, con sus principales tensiones y dilemas. Problemas concernientes al más amplio nivel social fueron estudiados en sus implicaciones organizacionales, e inversamente, el impacto de las organizaciones burocráticas sobre la estructura de poder de una sociedad fue sistemáticamente examinado. Sobre todo, es de notar que la mayor

parte de los autores clásicos adoptan una perspectiva histórica muy amplia. En el estudio de los problemas de la burocracia y la burocratización tuvieron siempre conciencia de que su adecuado tratamiento exigía la consideración dinámica de las sociedades de las que se ocupaban, es decir, del desarrollo histórico y cambio de las mismas.

Tan amplia perspectiva permitió a los autores clásicos contemplar los problemas organizacionales y sus consecuencias en todas sus dimensiones fundamentales, y les permitió también aprehender los rasgos más importantes de nuestra civilización organizacional. En realidad, muchos de los problemas básicos que han sido examinados por los autores posteriores de manera más sistemática y empírica, ya se encuentran formulados en los escritos clásicos. Por ejemplo, un rasgo común a todos los autores clásicos —que encontraremos nuevamente en los modernos estudios sobre la burocracia— es su antiformalismo. Sus estudios de la burocracia no se basaron nunca en observaciones recogidas en los libros de Derecho o en las reglamentaciones administrativas. Todos tuvieron conciencia de la diferencia entre lo que la gente dice que hace y lo que hace realmente, es decir, entre las relaciones sociales tal como vienen descritas en los libros de Derecho y las conductas positivas en términos de poder. De hecho, el tema de lo formal-informal fue completamente penetrado, a pesar de que tome diferentes expresiones según el autor y el problema tratado.

En este sentido, cabe recordar que Marx criticó la concepción idealista de Hegel de la burocracia realizadora del interés general y analizó las relaciones de aquélla con la estructura social en términos de poder y dominación. El concepto de desplazamiento de poder, tan común en la literatura clásica, indica además la distancia entre aquéllos que realmente tienen poder y aquéllos que legítimamente deberían tenerlo. De modo similar, el fenómeno del desplazamiento de fines, que fue sistemáticamente elaborado por Michels, subraya la diferencia entre lo que es y lo que debería ser.

Otro tema frecuente en la literatura clásica es la preocupación por el impacto de la burocracia sobre la libertad y la personalidad individual. En el marxismo, tal impacto se expresa en la alienación humana, el sentimiento de impotencia y desamparo del hombre frente a la casta misteriosa y opresiva de los burócratas. Esta preocupación quedó expresada también en el análisis marxista de la deshumanización

de la personalidad del obrero en el creciente proceso de división del trabajo.

Weber siguió y amplió la elaboración del concepto marxista de alienación del productor a partir de sus productos e instrumentos. La concentración de los medios de producción resulta un caso especial de la concentración de los medios de administración, que tiene lugar no sólo en las instituciones económicas sino también en las políticas, religiosas, educativas y militares. En todos estos casos, el individuo que ocupa un insignificante lugar en una gran organización que no puede controlar o entender, resulta un simple engranaje de una máquina, un autómatas bien disciplinado y regular, con conocimiento técnico especializado, pero con una gran ignorancia e indiferencia respecto de su posición y su fin en la organización y en la sociedad en general. Y Michels aún pone más énfasis en el aspecto político de la alienación individual, en el desespero e ignorancia inconfesables del simple miembro de la organización, eternamente manipulado y explotado por aquellos que se supone debieran promover sus intereses.

Desde luego, la ampliación del objetivo y el carácter omnicompreensivo de la aproximación clásica tiene sus riesgos y defectos. Necesariamente, al querer abarcar todos los aspectos e implicaciones sociales del problema de la burocracia, los análisis efectuados están faltos del rigor y precisión que puede ser alcanzado por una investigación más limitada y menos ambiciosa. Del mismo modo, los conceptos utilizados por los escritores clásicos son a menudo imprecisos y no se puede estar seguro de la manera en que se enlazan con la realidad social que quieren expresar.

Sobre todo, no parece sino que hayan alcanzado a formular generalizaciones supercomprensivas, que, claro está, sólo son medias verdades (en el sentido de que sólo son válidas bajo ciertas condiciones, que quedan indeterminadas en la teoría clásica). Desde este punto de vista, y como veremos en los capítulos siguientes, cabe señalar que los autores posteriores que se han ocupado de estos mismos problemas, han tratado también de afinar aquellas generalizaciones, examinando de modo más limitado y empírico las condiciones específicas en que pueden ser verdaderas las afirmaciones clásicas (ver especialmente el capítulo III).

II. El tipo ideal de burocracia

El tipo ideal de burocracia de Weber ha sido, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, el punto de partida y la principal fuente inspiradora de la mayoría de los estudios en materia de organización. Pero también ha sido, a la vez, objeto de amplias controversias. De ahí que resulte de interés analizarlo y criticarlo con algún detalle, así como fijarse atentamente en el modo en que ha sido utilizado por los modernos estudiosos de la burocracia. Por ello, la primera sección de este capítulo tratará de las características de la burocracia en el pensamiento de Weber, y especialmente de la manera en que han sido utilizadas por la literatura más reciente. La sección segunda constituye principalmente una valoración del status lógico y de las funciones metodológicas del tipo ideal. En la sección tercera serán brevemente examinados los diferentes significados que modernamente registra el término burocracia y las relaciones de cada uno de ellos con el tipo ideal.

1. *ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA*

El tipo ideal de burocracia es una construcción conceptual realizada a partir de ciertos elementos empíricos, que se agrupan lógicamente en una forma precisa y consistente; pero en una forma que, en su pureza ideal, no se encuentra nunca en la realidad.¹ El procedimiento seguido para esta construcción conceptual será examinado en la sección segunda. En ésta aludiremos tan solo a los diversos elementos empíricos a que se refieren las diversas características del tipo ideal de burocracia. En realidad, tales características, a pesar de encontrarse en cierto modo transformadas o exageradas, se corresponden siempre en mayor o menor grado con los rasgos concretos de las organizaciones existentes. Brevemente expuestas, las características más importantes del tipo burocrático de organización son las siguientes:

- Alto grado de especialización.
- Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad.
- Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento técnico.
- Clara diferenciación entre la renta y fortuna privadas y oficiales de los miembros.

Si intentamos ahora encontrar lo que de común subyace en las características apuntadas, el vínculo que une las unas con las otras, podremos descubrir como tal la existencia de un sistema de control basado en reglas racionales, es decir, en reglas que tratan de regular la estructura y proceso totales de la organización en razón tan solo del conocimiento técnico y para lograr el máximo de eficacia.

«Administración burocrática significa fundamentalmente ejercicio del control basado en el conocimiento (competencia técnica). Y este rasgo es lo que la hace específicamente racional.»²

Desde este punto de vista tan general, resulta que lo que hace a una organización más o menos burocrática no es simplemente la existencia de reglas, sino la calidad, la naturaleza de las mismas. La Administración feudal también controlaba la acción de la organización por medio de reglas.³ Pero la diferencia fundamental entre este tipo de organización y el burocrático consiste en que las reglas feudales no se basaban en la competencia técnica ni en el pensamiento racional, sino en la tradición. Todo lo cual resultará más claro tras una breve exposición de la manera en que algunas de las características antes mencionadas han sido utilizadas por los autores modernos.

a) *Naturaleza de la jerarquía burocrática*

Los modernos teóricos de la burocracia, partiendo del análisis de Weber, consideran la estructura jerárquica como uno de los más importantes criterios a los efectos de determinar el grado de burocratización de una concreta organización. En este sentido, Stanley Udy Jr., intentando hacer operativo el carácter de que se trata, ha llegado a afirmar que, desde el punto de vista jerárquico, una organización

sólo debería clasificarse como burocrática en el caso de que tuviera tres o más niveles de autoridad.⁴ Otros autores utilizan el término jerarquía de modo más ambiguo, indicando con él un rasgo característico de las organizaciones burocráticas,⁵ pero sin llegar a precisar su contenido, sin llegar a indicar en qué concretas circunstancias puede hablarse de la existencia de jerarquía.

Si la jerarquía se entiende en su acepción de niveles de autoridad, constituye un carácter que actualmente se encuentra en toda administración que haya alcanzado un cierto grado de complejidad y magnitud. Ciertamente que el tipo feudal de administración constituyó un sistema jerárquico realmente complicado. «Existía en él una jerarquía de rango social que se correspondía con la jerarquía feudal, producida mediante el proceso de subenfeudación...»⁶ Pero la diferencia entre los dos tipos de jerarquía —burocrático y feudal— se encuentra, según Weber, en el tipo de relaciones de autoridad. En el caso del feudalismo, la relación entre inferior y superior es personal y basada en la creencia en el carácter sagrado de la tradición. En el de la organización burocrática, la autoridad está legitimada por la creencia en la corrección de las reglas, y la lealtad del burócrata se produce respecto de una orden impersonal procedente de una posición superior y no de la concreta persona que lo defiende (cf. capítulo 2, sección 2). De este modo, lo que, desde el punto de vista jerárquico, hace que una administración sea más o menos burocrática no es el número de niveles de autoridad ni el grado de *span of control*; el criterio realmente decisivo es si las relaciones de autoridad tienen o no carácter preciso e impersonal como consecuencia de la vigencia de reglas racionales.

b) *Jerarquía y discrecionalidad*

Otro punto a comentar, por lo que a la jerarquía se refiere, es la discrecionalidad, es decir, el problema de la relación entre *iniciativa y disciplina*. Monroe Berger,⁷ que para su análisis de la burocracia egipcia ha utilizado los conceptos de Weber, ha empleado también como criterio indicador del grado de burocratización de una concreta organización la existencia de un alto nivel de discrecionalidad del funcionario en la realización de sus cometidos; discrecionalidad

que aparece cuando se establece, en el marco de las reglas vigentes, un sistema de iniciativa y responsabilidad personales. Pero resulta realmente problemático determinar si tal situación puede ser llamada burocrática, ya en sentido real, ya en sentido ideal.

Por un lado, es cierto que Weber, al tratar de la jerarquía en la exposición de su modelo ideal, se expresa en términos lo suficientemente amplios como para incluir tanto el modelo centralizado como el descentralizado:

«Las jerarquías se distinguen entre sí atendiendo, primero, a si y en qué casos las reclamaciones darán lugar a la disposición de una autoridad situada varios grados más arriba en la escalera jerárquica, y se distinguen, además, en si los cambios son impuestos desde arriba o la responsabilidad de tales cambios se deja a un funcionario inferior cuya conducta fue el motivo de la reclamación.»⁸

Lo que, desde luego, está claro es que, en virtud de la estricta delimitación de las áreas de competencia, el burócrata es, fuera de su función oficial, mucho más libre e independiente que el miembro de cualquier otro tipo de organización.

Pero, en contraste, dentro de la esfera de sus funciones, y por lo que a la ejecución de éstas se refiere, no hay duda de que en el tipo ideal de Weber la discrecionalidad del burócrata queda reducida al mínimo por la vigencia de reglas de procedimiento muy estrictas. Tales reglas, dirigidas a impedir cualquier acción arbitraria, imponen un control y disciplina rigurosos, por lo que no dejan mucho campo a la discrecionalidad e iniciativa personales. «En la gran mayoría de los casos el burócrata es sólo el engranaje de un gran mecanismo que es quien dicta el camino a seguir.»⁹ Y a la misma conclusión puede llegarse si el problema se plantea en el más amplio contexto de la Filosofía de la Historia de Weber. La tendencia al incremento de la burocracia, que registra el mundo moderno, va firmemente unida a la disminución de la libertad individual (cf. capítulo II, sección 2).

De este modo, debemos concluir señalando que, a pesar de que el tema no haya sido explícitamente elaborado por Weber, éste no solo no incluye el concepto de discrecionalidad en su tipo ideal, sino que más bien se mueve en sentido contrario. Para racionalizar y hacer eficiente un aparato ad-

ministrativo es preciso dirigir y controlar el comportamiento de sus miembros por medio de reglas racionales, que necesariamente reducirán al mínimo la iniciativa individual.

c) Administración y organización

¿Viene referido el tipo ideal de burocracia a la organización total o tan sólo a su aparato administrativo? Si se considera el conjunto total de características formuladas por Weber, resulta claro que algunas de ellas se refieren únicamente al aparato administrativo de la organización. Características tales como, por ejemplo, la insistencia en documentos escritos y registros son sólo aplicables al aparato administrativo de la empresa y no a nivel de taller. Y sin embargo, cuando Weber utiliza el tipo ideal para examinar supuestos históricos concretos, suele dar al término burocracia un sentido más comprensivo. Lo que resulta evidente cuando, por ejemplo, habla de burocratización de la empresa o de los partidos políticos.¹⁰

La ausencia en la obra de Weber de una clara distinción entre organización y administración podría explicarse por el hecho de que formuló su concepto de la burocracia en el contexto de su Sociología política, o sea, pensando principalmente en el aparato gubernamental. Por otra parte, resulta difícil en muchos casos distinguir los miembros de la organización que pertenecen al aparato administrativo de aquellos otros que no pertenecen al mismo. Y la misma dificultad se presenta cuando se intenta delimitar los confines de una organización, cuando se trata, por ejemplo, de determinar hasta qué punto los accionistas o los clientes de una empresa forman parte de la organización de la misma.¹¹ En la literatura moderna, el término burocracia parece que se utiliza de un modo igualmente indiscriminado. Algunas veces viene referido solamente al aparato administrativo de una organización; otras, en cambio, a la totalidad de la misma.¹²

Creo que se debe a Parsons la mejor clarificación conceptual de este problema. Parsons distingue tres niveles o subsistemas en la estructura de toda organización: el técnico, el administrativo y el institucional. El primer subsistema se refiere a todas aquellas actividades técnicas que contribuyen directamente a la realización de los fines de la organización (por ejemplo, el tratamiento fabril de las materias primas).

El subsistema administrativo tiene a su cargo la administración de los asuntos internos de la organización y, además, actúa de intermediario entre el subsistema técnico y su medio ambiente inmediato, procurándole los recursos necesarios y localizando los clientes a quienes colocar los productos de la organización. Por último, el subsistema institucional actúa como vínculo de unión entre los dos niveles anteriores y el medio social general de la organización. De este modo, en una empresa mercantil, la fábrica correspondería al subsistema técnico, el conjunto del despacho al administrativo, y el cuadro de directores al institucional. Parsons piensa que estas distinciones se encuentran justificadas por el hecho de que cada subsistema realiza funciones diferentes y posee, en consecuencia, estructuras orgánicas diferenciadas. De aquí que en el punto de articulación entre los diferentes niveles pueda encontrarse «una ruptura cualitativa en la continuidad simple de la línea de autoridad».¹³

A la luz de estas distinciones, resulta claro que la mayor parte de la literatura sobre burocracia lo que estudia principalmente es el subsistema administrativo de las organizaciones. Y resulta no menos claro que tales distinciones deberían ser tenidas en cuenta a los efectos de ampliar el objeto de los estudios organizacionales así como a los de promover investigaciones comparadas en materia de semejanzas y diferencias entre subsistemas de diversos tipos de organización.

2. EL MODO DE CONSTRUCCIÓN DEL TIPO IDEAL

Muchas de las críticas dirigidas al concepto de burocracia de Weber son irrelevantes en tanto que atribuyen al tipo ideal la función de un simple tipo clasificatorio o de un modelo empírico. Así, por ejemplo, el tipo ideal ha sido criticado por no prestar la debida atención a otros aspectos cruciales de la realidad de las organizaciones (organización informal, efectos disfuncionales, etc.).¹⁴ A tales críticas podría Weber contestar que su intención no fue construir un modelo de la burocracia que se aproximara lo más posible a la realidad. Lejos de ello, lo que intentó fue tan solo identificar las características típicas de una determinada especie de organización, para lo cual no estaba obligado a utilizar to-

dos o los más importantes de sus aspectos, sobre todo cuando éstos existen también en otros tipos de organización distintos del burocrático. Así, en el tipo feudal de organización existían también reglas (reglas tradicionales) y, consiguientemente, una organización informal que se desviaría de las reglas formales. Y lo mismo podría decirse de otros aspectos no menos importantes de la organización tales como la toma de decisión, las disfunciones, etc.

Otras críticas apuntan a que algunas de las características del tipo ideal no se encuentran en organizaciones que, en el sentido weberiano, son manifiestamente burocráticas. De lo que se deduce que tales características no son esenciales y no deberían consiguientemente haber sido incluidas en el tipo ideal.¹⁵ Pero sucede que estas críticas consideran el tipo ideal de burocracia como una simple categoría lógica, que debería comprender en su ámbito todas las organizaciones concretas que reunieran determinados caracteres. Ahora bien, Weber advirtió expresamente que los tipos ideales no pueden «ser definidos por el género próximo y la diferencia específica, ni los casos concretos pueden ser subsumidos en ellos a modo de ejemplos».¹⁶

El único modo de formular críticas válidas al concepto de burocracia de Weber consiste en considerar éste como lo que realmente pretende ser —un tipo ideal— y analizarlo a este nivel. Pero antes de tal análisis, y por causa de los numerosos malentendidos y usos desviados del concepto, es necesario destacar con algún detalle lo que el tipo ideal no pretende ser:

a) El término «tipo» ha sido utilizado de muy diversas formas y ha tenido significados muy diferentes en las Ciencias sociales.¹⁷ En un primer sentido —el más alejado del tipo ideal de Weber—, significa término medio, promedio, muestra típica. Y claro está que cuando se habla del tipo ideal de burocracia no se hace referencia ninguna a una burocracia típica, entendida en el mismo sentido en que podría hablarse de un estudiante medio o de una empresa típica.

b) Por otra parte, y como ya ha sido señalado, el tipo ideal no es una categoría lógica o un simple tipo clasificatorio. Si así fuera, tendría por función agrupar bajo sus rasgos definidores varios fenómenos concretos, tomando como criterio de clasificación ciertas propiedades comunes y otras específicas.¹⁸ Pero no siendo así las cosas, el tipo ideal no debe entenderse como comprensivo de un cierto número de

caracteres determinantes de qué organizaciones deben colocarse en la casilla de burocráticas y qué otras deben quedar fuera de la misma.

c) Tampoco es el tipo ideal de burocracia un «tipo extremo», cuya función sería la de ordenar diversos fenómenos concretos a lo largo de un continuo cuantitativo o cualitativo. Tales tipos, muy utilizados en Psicología y Sociología,¹⁹ se construyen mediante la exageración de ciertas propiedades de los fenómenos concretos. Son, de este modo, como los polos extremos de una escala, y resultan útiles en tanto que ayudan a la comparación de casos concretos.²⁰

A pesar de que el tipo ideal de burocracia ha sido entendido en este sentido (cf. sección 3), no fue construido por Weber para ser tan solo un tipo extremo. Weber, más que un tipo clasificatorio u ordenador, pretendió construir un instrumento analítico que contribuyera directamente a la explicación e interpretación de los fenómenos sociales.

d) Pero, no obstante tales pretensiones, Weber tampoco consideró el tipo ideal como un modelo teórico, es decir, como una serie de hipótesis interconexas que pudieran ser admitidas o refutadas por el estudio empírico.²¹

Para ver en qué se distingue un tipo ideal de una teoría o de un modelo debemos analizar detalladamente los pasos seguidos para su construcción:

—El primero consiste en la selección y conceptualización de los datos empíricos, determinada por el interés de Weber por encontrar los rasgos característicos de una cierta especie de organización. De hecho, muchos de los caracteres ideales de la burocracia, a pesar de su pureza, fueron seleccionados de modo inductivo, tomando en consideración organizaciones reales en las que aquéllos estaban más o menos presentes.²²

— El segundo paso consiste en llevar, por exageración, los rasgos previamente seleccionados hasta su extremo lógico.²³ Por ejemplo, se afirma que en el tipo ideal de burocracia las relaciones interfuncionariales son impersonales cien por cien, a conciencia de que, en la realidad, éste no será nunca el caso.

— Por último, es preciso tener en cuenta que la selección y exageración de los elementos empíricos y su integración en el tipo ideal no se hace nunca de manera arbitraria. Los elementos empíricos seleccionados se disponen interrelacionados de modo tal que integrarán un conjunto dotado

de consistencia lógica. Pero estas interrelaciones no son afirmaciones teóricas constitutivas de hipótesis cuya validez pudiera ser apreciada mediante experimentación. Por el contrario, la validez de las interrelaciones expresadas en el tipo ideal solamente puede ser comprobada por los criterios siguientes:

a) El criterio de la posibilidad objetiva, es decir, la exigencia de que el tipo ideal construido pueda ser empíricamente posible. En nuestro caso, esto quiere decir que el tipo ideal de burocracia no debe estar en contradicción con ninguna de las leyes conocidas de la naturaleza, aun cuando la realidad no lo ofrezca nunca en su total pureza.²⁴

b) En segundo lugar, el tipo ideal no solo tiene que ser objetivamente posible, sino que debe también resultar de un adecuado nivel de significación.²⁵ Es decir que también debe tener sentido para nosotros, producirnos la impresión de su consistencia y admisibilidad. Precisamente esta clase de comprensión intuitiva, de conocimiento sensitivo,²⁶ juega un gran papel en la construcción y aprehensión del tipo ideal.

En el caso de la burocracia, es el concepto de racionalidad, aprehendido del modo intuitivo antes señalado, lo que pone en relación los diversos caracteres ideales y da consistencia lógica a la construcción total. Una organización racional, en el sentido weberiano, es una organización que ejecuta sus tareas con la máxima eficiencia. La selección y exageración de los diversos elementos empíricos integrantes del tipo ideal, así como su interconexión se establecen de modo tal que, de darse en la realidad, resultaría una organización perfectamente eficiente. En otras palabras, Weber añade a los elementos empíricos incorporados al tipo ideal —y a su combinación— el atributo de la racionalidad. Ahora bien, las interconexiones así establecidas no son como hipótesis a verificar en posteriores investigaciones empíricas, sino simplemente el concepto que puede obtenerse de la burocracia cuando se imagina esta especie de organización aisladamente de cuantos elementos la alejan en la vida real de su ideal racionalidad.

Llegados a este punto de la exposición, y para comenzar la crítica de las posiciones de Weber, parece que la primera cuestión consiste en saber hasta qué grado es posible construir el modelo conceptual de un tipo de organización perfectamente racional mediante la determinación detallada y apriorística (es decir, sin previo análisis empírico) de una

serie de caracteres y de un modo de combinación de los mismos, de los que se dice que, de darse plenamente en la práctica, producirían una organización perfectamente eficiente. En otras palabras, ¿hasta qué punto es posible determinar sólo por la imaginación los caracteres y estructura de una organización cuyos miembros actuarían con la máxima eficiencia? La respuesta a esta cuestión tiene que ser necesariamente negativa. Sin embargo, los tipos ideales pueden ser muy útiles en muchos casos. Lo que sucede es que en el particular de la burocracia no parecen haber tenido mucho éxito. En realidad, el modo en que Weber construyó su tipo ideal de burocracia no satisface ni siquiera sus propios criterios de validez.

Así, por lo que a la exigencia de un nivel adecuado de significación se refiere, casi no parece necesario advertir que un tipo de organización que reúna las características establecidas por Weber no tiene por qué producir necesariamente la máxima eficiencia. Tal organización podría, en efecto, pensarse igualmente como en extremo ineficiente. Es más, algunas de las características en cuestión parecen, incluso desde la perspectiva del mero sentido común, incitar más a la ineficiencia que a la eficiencia administrativa (piénsese en la promoción por antigüedad, por ejemplo).

Por lo que al criterio de la posibilidad objetiva respecta, hoy podemos argumentar válidamente, a la luz de las investigaciones empíricas más recientes, que no es objetivamente posible una organización perfectamente racional y eficiente si ha de reunir las características ordenadas en el tipo ideal de Weber; y no lo es por cuanto tales características están en contra de leyes naturales hoy conocidas. Hallazgos empíricos recientes han venido a demostrar que cuanto más acentuadas se encuentren algunas de las características del tipo ideal, más ineficiente resultará la organización de que se trate. En cierto modo, gran parte de la literatura postweberiana sobre burocracia constituye una exposición sistemática de los aspectos disfuncionales y de las consecuencias imprevisibles (indeseables también la mayor parte de las veces) del control burocrático estricto (cf. capítulo III). Unos pocos ejemplos bastarán de momento. Consideremos, primeramente, el tema de la eficiencia de las normas. Si bien la elaboración y vigencia de normas estrictas y precisas impide hasta un cierto grado la indeterminación y la arbitrariedad, en contrapartida, especialmente cuando la regulación normati-

va se extiende hasta los detalles más nimios, se reduce seriamente la iniciativa personal y se produce la rigidez e ineficiencia de la organización conjuntamente considerada.²⁷

Se ha demostrado, además, que las características del tipo ideal de burocracia no son siempre compatibles entre sí. De este modo, en el supuesto de que todas se hallaran presentes en una concreta organización, podrían producirse fricciones y, como consecuencia, también un cierto grado de ineficiencia. Parsons²⁸ y Gouldner,²⁹ por ejemplo, han puesto de relieve la contradicción existente entre las características de estructura jerárquica y de conocimiento técnico: «por una parte, la administración se apoyaba en la competencia técnica; por otra, querría también basarse en la disciplina».³⁰ En el tipo ideal se encuentran a la vez presentes las características de estructura jerárquica y de conocimiento técnico, pero se ignora el siempre posible conflicto entre las mismas, en tanto que éste constituye una negación de la supuesta racionalidad del tipo ideal.

Resulta, pues, claro que una concreta organización que reuniera todas las características del tipo ideal no tendría que hallarse necesariamente situada en el máximo de eficiencia. Hoy sabemos que la eficiencia o ineficiencia de una concreta organización viene siempre determinada por la situación particular de la misma y, más específicamente, por su nivel tecnológico, sus objetivos y su medio social ambiente. En consecuencia, resulta radicalmente imposible construir en abstracto, al margen de todo contexto social concreto, un tipo ideal ordenador de las características que, de darse en una organización real, producirían que ésta funcionara con la máxima eficacia.

Según Weber, el tipo ideal es un instrumento conceptual que debe contribuir a la mejor comprensión de los fenómenos sociales mediante la observación de la discrepancia entre la forma ideal de los mismos —representada en el tipo— y su estado real concreto. En nuestro caso, se trataría, pues, de comparar el tipo ideal de burocracia con una organización burocrática concreta, de descubrir las diferencias entre una y otra y de tratar de explicarlas.³¹ Lo que sucede es que, a los efectos de una tal comparación, aun admitiendo que sea posible la construcción de un tipo ideal de burocracia, tendríamos que proceder necesariamente al estudio empírico de organizaciones burocráticas concretas, para lo cual tendríamos que utilizar modelos no ideales, esto es, modelos

capaces de describir y de explicar, de aproximar a la situación real tanto como fuera posible.

Lo que quiere decir que el tipo ideal no es en ningún caso un sustituto de la teoría o de los modelos que se construyen y utilizan en ciencias sociales. Por otra parte, si se quiere llevar a cabo una construcción que desempeñe las funciones que se pretenden del tipo ideal, debería operarse de forma diferente. Debería construirse un modelo realista que nos informara sobre la eficiencia o ineficiencia actual de una organización burocrática concreta, y después, sobre la base de esta información, podría especularse acerca de la forma hipotética de un modelo enteramente racional. Es decir, no se trata de construir un tipo ideal que ayude a la comprensión de la realidad, puesto que la información sobre la realidad es requisito previo para la construcción del tipo (al menos por lo que al estudio de la burocracia se refiere).³²

Las contradicciones señaladas entre las características del tipo ideal no suponen, sin embargo, ninguna objeción seria a las especulaciones y contribuciones que a Weber se deben en materia de organización. La razón de lo cual se encuentra en que Weber no utilizó nunca el tipo ideal en la manera en que dijo que debería usarse. Como en tantos otros casos, encontramos aquí una discrepancia entre los escritos metodológicos de Weber y el método efectivamente usado por él en sus análisis históricos.³³ Martindale ha señalado que Weber utilizó el tipo ideal no tanto para establecer comparaciones con los fenómenos sociales concretos y deducir discrepancias, cuanto para establecer comparaciones históricas entre dos o más situaciones reales. De este modo, «el tipo ayuda a aislar los factores cuya comparación resulta crítica».³⁴ Además, como Andreski señala, no hay nada de excesivamente ideal en la manera en que Weber habla de la burocracia o del feudalismo. «Se mueve en un nivel de abstracción que no queda muy lejos de la realidad observable.»³⁵

Weber no utilizó, pues, el tipo ideal de burocracia a los efectos de un micro-análisis de la estructura interna de una concreta organización.³⁶ En realidad, lo utilizó para el análisis general de todo un campo cultural y, principalmente, a los efectos de distinguir diversos tipos de dominación y de organizaciones administrativas correspondientes (cf. capítulo I). En este nivel macroscópico, en que los detalles y las variaciones menores resultan irrelevantes, el tipo ideal de burocracia puede resultar útil y adecuado si se utiliza como

un tipo extremo. Incluso la supuesta mayor racionalidad del tipo burocrático de administración resulta plausible cuando se le considera tan solo como una hipótesis para la captación de la eficiencia comparada de los diversos tipos históricos de administración. En realidad, y no obstante todas las disfunciones acarreadas por un sistema de control basado en normas racionales, difícilmente podría imaginarse una gran organización que funcionase modernamente sin tales normas. La complejidad y tamaño de las actuales tareas administrativas determinan, de hecho, que el tipo burocrático de organización, cuando se le compara con el feudal o el patrimonial, aparezca con mucho como el más eficiente de entre ellos.

3. EL USO MODERNO DEL TERMINO BUROCRACIA

En el tipo ideal de burocracia de Weber existe una notoria dualidad. Por un lado, contiene elementos empíricos inducidos por observación de ciertas características presentes en organizaciones concretas. Por otro, contiene suposiciones acerca de los atributos de tales elementos (de su eficiencia, por ejemplo), suposiciones que se desprenden de la racionalidad predicada como característica básica del tipo ideal. De este modo, el término burocracia puede significar cosas distintas, según la parte del tipo ideal a que venga referido. La moderna teoría de la organización viene utilizándolo en ambos sentidos.

a) Usos de los aspectos empíricos del tipo ideal

En este sentido, cabe distinguir diferentes subtipos utilizados en la literatura sobre burocracia:

a) La posición más simple consiste en tomar todas las características del tipo ideal, prescindiendo de cualquier consideración acerca de su eficiencia. Desde esta perspectiva, una administración será burocrática en la medida en que sus caracteres coincidan con los ordenados por Weber en el tipo ideal.

b) Otros autores utilizan de modo más selectivo las características empíricas del tipo ideal, añadiendo, modifican-

do o eliminando alguna de ellas, de acuerdo con las exigencias de su análisis concreto o de su concepto de la burocracia.³⁷

c) Un modo más sofisticado de utilizar la construcción de Weber consiste en considerar las características empíricas del tipo ideal como dimensiones, magnitudes, que varían cuantitativamente de una organización a otra.³⁸ Desde esta perspectiva, se niega la necesaria interrelación entre las diferentes dimensiones, de modo que se admite como perfectamente posible la variación simultánea de las mismas en direcciones opuestas. De este modo, pretende salvarse la dicotomía entre organizaciones burocráticas y no burocráticas, pues se admite que una organización puede ser más burocrática en una dimensión y menos burocrática en otra. Negándose la interrelación necesaria entre las diferentes magnitudes, se puede además determinar y valorar directamente la influencia de factores extraburocráticos (tales como la urbanización, la industrialización, etc.) sobre una sola dimensión, no siendo ya preciso referirla a la totalidad de la organización. El análisis resulta, de este modo, mucho más refinado y sofisticado.

b) *Utilización de los aspectos valorativos del tipo ideal*

En este caso son las características detalladas del tipo ideal lo que se rechaza, hablándose de burocracia en tanto que organización que en la ejecución de sus cometidos presenta una serie de cualidades (racionalidad, eficiencia, ineficiencia).

a) En el lenguaje común, y a veces incluso en el de las ciencias sociales, el término burocracia lleva en sí una connotación valorativa de ineficiencia o papeleo. Un tipo de comportamiento o una administración son tildados de burocráticos cuando presentan algunas de las disfuncionalidades analizadas por los modernos estudiosos de la burocracia (formalismo, desviación de fines, etc., cf. capítulo III). Naturalmente, que este uso del término se encuentra en las antípodas del concepto de Weber. Lo que no quiere decir que Weber haya ignorado los aspectos disfuncionales de las organizaciones modernas. Sucede tan sólo que no les dio mayor importancia en tanto que, por definición, no había lugar para ellos en su tipo ideal.

b) Desde otra perspectiva, burocracia se hace sinónimo de racionalidad. Ahora bien, los conceptos de racionalidad y de eficiencia se encuentran entre los más ambiguos y controvertidos de la teoría de la organización. En el pensamiento weberiano, racionalidad implica adecuación de medios a fines, lo que en el contexto burocrático quiere decir eficiencia.³⁹ Una organización será racional cuando funcione con los medios más adecuados para la consecución de sus objetivos. Pero esto se refiere tan sólo a los fines colectivos de la organización y no a los fines individuales de sus miembros. El hecho de que una organización sea racional no implica, pues, que sus miembros actúen racionalmente por lo que a sus fines y aspiraciones individuales concierne. Contrariamente, desde la perspectiva de que ahora se trata, cuanto más burocrática y racional resulta una organización, más se reducen sus miembros a simples piezas de un mecanismo, ignorantes del sentido y del propósito de su propia conducta. Éste es el tipo de racionalidad que Manheim llama «funcional».⁴⁰

Más concretamente, según Weber, la racionalidad funcional se alcanza con la elaboración (sobre la base del conocimiento científico) de un conjunto de normas que, desde lo alto, tratan de encauzar el comportamiento organizacional con el fin de alcanzar el máximo de eficiencia. Esta concepción de la racionalidad es precisamente la que subrayan las teorías de la organización científica, cuyo fin es el descubrimiento y aplicación de la mejor manera de ejecutar una tarea industrial (cf. capítulo IV).

c) Una nueva aproximación al concepto de racionalidad y al de eficiencia consiste en evitar su confusión con la existencia de reglas o cualquier otro rasgo burocrático. Según Blau, por ejemplo, lo que produce la eficacia no es la disciplina estricta ni la elaboración de reglas, sino antes bien la consecución de condiciones favorables para el desarrollo de la espontaneidad y la iniciativa individual. En este sentido positivo, si la alta dirección interviene y regula las actividades de los funcionarios, lo hace con una finalidad completamente diferente de la atribuida por Weber al control normativo: lo hace con la intención, no de decir al funcionario lo que debe hacer, sino de destruir los obstáculos y establecer las condiciones que le permitan enfrentarse espontáneamente y de modo libre con los problemas que puedan presentarse.⁴¹ Estas consideraciones y hallazgos provocan que Blau «desprecie toda característica e identifique burocracia con

eficiencia: antes que considerarla como un sistema administrativo con características propias, es preferible seguir otro camino distinto del de Weber y concebir la burocracia en términos de sus fines. Y, entonces, la burocracia puede ser definida como una organización que tiende a maximizar la eficiencia en la administración, sean cuales fueren sus características formales».⁴²

d) Si disociamos del concepto de racionalidad administrativa tanto la idea de eficiencia como la de existencia de reglas, podemos dar al término burocracia un tercer significado. Si como pensó Weber, resulta evidente que el moderno comportamiento administrativo toma de modo creciente una orientación racional, podría concebirse esta tendencia como un paso de lo que Sumner llama un «tipo espontáneo» de organización (con fines y reglas que emergen espontáneamente en el curso de las relaciones interhumanas) hacia otro en que los hombres tratan deliberadamente (sobre la base del conocimiento técnico y del pensamiento racional) de determinar y poner en práctica la estructura de tal organización de acuerdo con sus fines y sistema de valores. Tales orientaciones racionalizadoras, no obstante su intento de incrementar la eficiencia de la organización, no han de conseguir necesariamente tal fin.⁴³ Esta determinación racional de que las cosas no vayan por sí mismas (el esfuerzo hacia el control consciente de la evolución de la organización) no viene necesariamente acompañado de la existencia de reglas estrictas de procedimientos operantes a nivel individual o por un crecimiento de la eficiencia.

c) *Burocracia en términos de poder*

Finalmente, para completar la lista de los diversos usos del concepto de burocracia, debemos mencionar brevemente un tercer grupo de definiciones en las que el término toma la connotación de abuso de poder (cf. capítulo I, sección 3). Tales definiciones son muy frecuentes en el campo de la Ciencia política y se refieren principalmente a la Administración del Estado. También aquí es muy numerosa la serie de subsignificados. Por ejemplo, burocracia puede significar abuso en el campo de la política interna (supercentralización, controles autoritarios, falta de un procedimiento democrático en la toma de decisiones), o puede referirse también a un

abuso en las relaciones entre la organización contemplada y los otros centros de poder (poder excesivo del ejecutivo respecto del legislativo, etc.).⁴⁴

4. CONSIDERACIONES FINALES

Cuanto antecede ha puesto de relieve la confusión y ambigüedad con que el término burocracia es empleado por la teoría social moderna. Esta situación es debida, parcialmente, a las contradicciones inherentes al tipo ideal y, en parte también, a la adopción y transformación acrítica del término hecha por varios autores. El tipo ideal de burocracia fue construido principalmente con el fin de facilitar el análisis histórico comparativo de los sistemas administrativos. Y sin embargo, los autores modernos, no obstante la influencia ejercida por las concepciones de Weber, han ignorado los problemas referentes al desarrollo y al análisis comparado de las organizaciones. Con ello, la teoría burocrática ha devenido «predominantemente etnocéntrica, ahistórica y microscópica en su orientación».⁴⁵

Consiguientemente, como el concepto de burocracia —al menos tal como fue entendido por Weber— no parece adecuado para la investigación detallada y empírica de organizaciones concretas, y como tampoco parece posible saber cuál de las muy diversas significaciones actuales del término resulta la más adecuada, hay que concluir que su utilización sólo puede acarrear confusión y ambigüedad. Y, probablemente, la mejor manera de salvar esta complicada situación terminológica consiste en utilizar el término burocracia como hizo Weber, es decir, como un tipo extremo, útil para amplias comparaciones históricas, y emplear para cualquier otro propósito el término organización.

III. Las teorías postweberianas sobre la burocracia

INTRODUCCIÓN

El tipo ideal construido por Weber, por las razones expuestas en el capítulo precedente, no pretendía ser un modelo empírico ni una teoría de la burocracia. Daba cuenta tan solo de los aspectos racionales del comportamiento administrativo. Y, naturalmente, Weber era conocedor de las desviaciones de su tipo y de la consiguiente necesidad de comparar el ideal con la realidad, a fin de comprender el ser real de las organizaciones. De todos modos, él no procedió al estudio empírico de la estructura interna de la burocracia. Esta tarea quedó para sus seguidores, que se han encargado de conducir el análisis sobre bases empíricas.

Robert K. Merton fue uno de los primeros sociólogos que señalaron el otro aspecto del cuadro burocrático. Si como Weber creía, el control normativo estricto favorece la seguridad y permite prever el comportamiento del burócrata, no es menos cierto que también provoca su falta de flexibilidad y la tendencia a desviar los medios de los fines. En realidad, la insistencia en la conformidad a las normas, en la estricta observancia de las mismas, puede inducir al funcionario a confundir la verdadera naturaleza de las reglas de procedimiento, que, de simples medios, pueden llegar a ser consideradas como fines en sí mismas. En tales casos, los aspectos formales e instrumentales de la tarea burocrática resultan más importantes que los sustantivos (el buen servicio a los clientes), y la eficiencia del sistema total tiene que resentirse, en consecuencia. Estos aspectos disfuncionales del sistema se refuerzan todavía más cuando, en respuesta a las protestas de los clientes, el burócrata se defiende actuando todavía de manera más rígida y formalista (escondiéndose tras las normas, etc.).¹

Al abandonar el nivel de la racionalidad ideal, tomando en cuenta los aspectos no racionales del comportamiento, resulta, pues, que un mismo elemento estructural (control normativo estricto) puede producir, a la vez, efectos funcionales (posibilidad de prever, seguridad en la ejecución) y dis-

funcionales (rigidez) por lo que a la realización de los fines de la organización se refiere. Los autores clásicos ya habían tratado de estudiar a nivel general el fenómeno de la desviación de los fines.² El artículo de Merton, por su carácter no empírico,³ está en cierto modo situado entre las obras estudiadas en el primer capítulo. Pero, por otro lado, lo limitado de su objetivo y el énfasis puesto en las disfunciones organizacionales, lo convierten en una especie de puente de paso entre las teorías clásicas y modernas sobre la burocracia.⁴ Este ha sido, en efecto, el punto de partida de una serie de estudios que tratan, primeramente, de completar, de hacer más empírico y realista, el tipo ideal de Weber, y, en segundo lugar, de limitar seriamente su objetivo al mero nivel organizacional, reelaborando así, de una manera más precisa y empírica, algunos de los problemas de la literatura clásica.

1. EL MARCO CONCEPTUAL

Todo estudio de un fenómeno social requiere elegir de entre sus concretos aspectos aquellos que resulten más relevantes a los efectos del problema que se considere. Esta elección, que se efectúa para aislar una parte de la realidad social y reducir así la complejidad de su observación, determina el sistema analítico o conceptual de una teoría: esto es, señala sus límites teóricos, distingue entre propiedades relevantes e irrelevantes, e indica también lo que va a ser explicado y lo que se considerará como dado.

a) Nivel de análisis

Como se dijo en el capítulo I, los autores clásicos estudiaron, más que la burocracia en sí misma, el impacto producido por las organizaciones de gran escala en la estructura política de la sociedad. En cambio, cuantos cultivadores de la Ciencia política han continuado después de Weber el estudio de los problemas burocráticos, han situado sus análisis exclusivamente al nivel de la organización. Aunque en ocasiones se ocupen también del medio ambiente de la organización y de los problemas individuales de sus miembros,⁵ en

realidad, sus preocupaciones siguen girando siempre en torno a la organización considerada en su totalidad. Esta reducción de la perspectiva —reducción con relación a la adoptada por los autores clásicos— ha permitido la formulación de conceptos más precisos y de hipótesis limitadas y de naturaleza más verificable.

De este modo, la mayoría de los estudios post-weberianos presentan un marcado carácter empírico. El caso concreto de estudio deviene forma habitual de la investigación. El estudio elige una organización concreta, ya para examinar minuciosamente su estructura interna,⁶ ya para verificar una serie limitada de hipótesis interconexas.⁷ En cuanto a la acumulación de datos se refiere, además del análisis de los documentos y textos oficiales de la organización, también se emplea frecuentemente el método de observación directa y diversos tipos de encuesta. Precisamente, los datos así obtenidos constituyen la base sobre la que se aceptan o rechazan las hipótesis adelantadas.

b) Las variables tenidas en cuenta

Pero si el empirismo, por un lado, ha reducido el objetivo del análisis, por otro, lo ha hecho más comprensivo. Contrariamente a Weber, que concibió el burócrata ideal como un mero instrumento administrativo, las nuevas teorías presentan un carácter omnicomprendivo. En ellas los aspectos instrumentales del comportamiento burocrático constituye sólo una mera dimensión del modelo. El burócrata es contemplado ahora como un ser humano completo, con emociones, creencias y fines individuales propios, que no siempre coinciden con los generales de la organización. Estos aspectos de su comportamiento pueden influir en la estructura y funciones del conjunto organizacional. En consecuencia, no pueden ser ignorados ni considerados como constantes que se pueden tranquilamente descartar. Cuando estas variables son tomadas seriamente en cuenta, aparece también la necesidad de disponer de los instrumentos conceptuales adecuados, capaces de dar cuenta de las mismas. Se hace necesario entonces un tipo de esquema conceptual capaz de mostrar de manera significativa los aspectos de la realidad de la organización elegidos como relevantes.

a) La aproximación funcionalista

En realidad, con la introducción de los aspectos no racionales del comportamiento individual, al nivel de la organización, la burocracia deja de ser contemplada como una ordenación formal de actividades conscientemente coordinadas y pasa a ser considerada antes bien como un sistema social, un sistema en parte creado intencionalmente, pero en parte también formado de manera espontánea por la acción de una serie de fuerzas que emergen de la interacción humana. Los diversos subgrupos, roles, normas y valores que así aparecen en el cuadro formal previamente determinado son algunas de las partes interdependientes de la estructura social.⁸

El análisis funcional, en tanto que instrumento descriptivo y explicativo, constituye una manera interesante de estudiar sistemáticamente las relaciones entre las partes de la organización así como la función que cada una de ellas desempeña con relación al todo. La organización en tanto que sistema, y los diversos subsistemas comprendidos en la misma, pueden ser concebidos como entes dotados de necesidades (exigencias funcionales). De una parte de la estructura puede decirse que tiene una función sólo cuando ella contribuye de alguna manera a la satisfacción de una necesidad.⁹ Y cuando los efectos de la acción de una parte dificultan tal satisfacción, entonces se habla de consecuencias disfuncionales o de la disfuncionalidad de la parte respecto de la necesidad en cuestión.¹⁰ De donde resulta que una parte o sector social concreto puede tener consecuencias funcionales y disfuncionales al tiempo, según las distintas necesidades del sistema que se consideren. En tales casos, el problema consiste en «determinar claramente el balance conjunto de consecuencias»,¹¹ con el fin de poner en claro si es funcional o disfuncional el efecto total del componente considerado.

Otra distinción fundamental del funcionalismo es la que se establece entre funciones aparentes y funciones latentes (o disfunciones) de una organización social. No toda contribución a la satisfacción de las necesidades de la organización es intencionada, voluntaria. Cuando se distingue entre el fin perseguido por el agente y los resultados objetivos de su comportamiento, resulta evidente que el uno difiere muy a menudo de los otros. Ciertos comportamientos producen consecuencias inesperadas por lo que a la satisfacción de las ne-

cesidades del sistema o de los subsistemas se refiere. Y tales consecuencias no sólo son imprevistas sino que resultan también frecuentemente imperceptibles, incluso después de producidas. Son éstas las llamadas consecuencias latentes del comportamiento social.¹²

Finalmente, para los funcionalistas, no basta que el análisis sea capaz de constatar si un elemento estructural produce resultados funcionales o disfuncionales desde el punto de vista de las necesidades del sistema. Es preciso también que el análisis alcance capacidad explicativa, tratando de identificar los mecanismos concretos mediante los cuales se produce la reducción o intensificación de las necesidades sociales. En tal sentido, el investigador no debe limitar su estudio únicamente a procurar una enumeración de los elementos estructurales y de sus funciones o disfunciones respectivas, sino que debe también investigar los procesos que, en definitiva, explican el movimiento y el cambio.

2. LA «DIALECTICA» DE LA BUROCRACIA

Uno de los rasgos más distintivos e interesantes de las teorías post-weberianas es su carácter dinámico y dialéctico, el énfasis puesto por sus representantes en el cambio social producido a pequeña escala y debido a ciertas tensiones y dilemas inherentes a toda organización burocrática. Examinaremos con cierto detalle este aspecto central de las teorías sobre la burocracia.

Un punto importante, que conviene tener en cuenta para distinguir la burocracia de los otros sistemas sociales, es que en el burocrático encontramos un mayor grado de intencionalidad, de propósito explícito de modelar sus actividades y fines. Las organizaciones formales se establecen siempre para la obtención de un cierto fin; los hombres, de manera más o menos consciente, coordinan sus actividades para la consecución de ciertos objetivos. Esta coordinación necesita un sistema de control intencional, que se instrumenta generalmente mediante reglas definidoras de las tareas y responsabilidades de cada miembro de la organización así como de los mecanismos formales que permitirán la integración de dichas tareas. Tales reglas constituyen la estructura formal de la organización.¹³

Ahora bien, como estas reglas no se refieren a materias o instrumentos inertes sino a seres humanos, a individualidades completas, no pueden llegar nunca a controlar completamente la situación, esto es, a dirigir plena y exactamente las actividades de la organización hacia la consecución de los fines preestablecidos. Los individuos tienen siempre fines propios, que no siempre son coincidentes con los de la organización. Más claramente, los fines de la organización, desde el punto de vista de sus miembros, son simples instrumentos para la consecución de sus propios fines¹⁴ (y lo mismo puede decirse de los diversos subgrupos comprendidos en la organización). Resulta, así, evidente que los fines individuales pueden entrar en conflicto con los de la organización, poniendo en riesgo los esquemas y objetivos preestablecidos. Por ejemplo, las relaciones previstas en los contratos están a menudo en desacuerdo con las relaciones realmente practicadas en el proceso de contacto diario; es decir, que las normas formales pueden estar en desacuerdo o conflicto con las reglas informales de conducta emergidas espontáneamente en el proceso de interacción social.

Por todas estas razones, los miembros de la organización no cumplen automáticamente las reglas formales. La ejecución de éstas es siempre problemática e imprevisible. Y es, precisamente, esta «fundamental recalcitrancia de los instrumentos humanos»¹⁵ lo que explica las consecuencias imprevisibles de la acción y del control intencional. La tensión entre las reglas formales, que persiguen el control del comportamiento en la organización, y la recalcitrancia de tal comportamiento, es lo que impide el pleno control y lo que, al tiempo, genera y desarrolla de modo imprevisto nuevas necesidades y situaciones, que, a su vez, determinan un nuevo intento de control de la situación mediante nuevas reglas. De un modo general y esquemático, la estructura general subyacente en la mayor parte de los modelos burocráticos considerados parece ser la siguiente:

Control intencional → Consecuencias → Nuevos controles
(normas) imprevistas

Este conflicto entre lo formal y lo informal da a la organización un aspecto dinámico y siempre cambiante.¹⁶ Contrariamente a la imagen popular, la burocracia no debe ser contemplada como una estructura rígida y estática sino antes

bien como un sistema de tensión y cambio continuos. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que este sistema dialéctico subyacente a los diversos modelos burocráticos toma diversas formas, según el autor y el tipo de situación organizacional considerada.

Así, Alvin Gouldner, en su obra *Patterns of Industrial Bureaucracy*, ha señalado la naturaleza dialéctica de las reglas burocráticas. La elaboración de la regla produce la consecuencia funcional, y a menudo involuntaria, de reducir la visibilidad de las relaciones de poder entre burócratas inferiores y superiores.¹⁷ En un contexto cultural con normas democráticas igualitarias como el americano, esta simulación de poder, oculta tras las normas escritas, reduce la tensión interpersonal y favorece la cooperación. Pero, por otro lado, la imposición de reglas presenta un aspecto disfuncional. Especialmente, la detallada definición por reglas de un comportamiento inaceptable aumenta la conciencia de los empleados acerca del mínimo comportamiento aceptable. Esta última variable, cuando opera conjuntamente con un bajo nivel de personalización de los fines de la organización, incita al burócrata a la realización del trabajo mínimo exigido, actitud que va, naturalmente, en detrimento de la productividad de la organización. En estos casos, y como consecuencia, se producirá un incremento de las actividades de supervisión y de control; pero estas acciones provocarán, a su vez, un nuevo incremento de los conflictos y tensiones interpersonales.¹⁸

En su obra *Wildcat Strike*,¹⁹ el modelo dialéctico toma una forma algo diferente. Viene expresado en términos, por un lado, de amenazas o actitudes desorganizadoras, que trastornan el equilibrio del sistema y aumentan la tensión, y, por otro, de mecanismos de defensa de la propia organización, que son como la respuesta de ésta a aquellas tensiones, respuesta que trata de llevar el sistema a una nueva situación de equilibrio.²⁰ En realidad, si sustituimos las expresiones amenazas, tensiones y mecanismos de defensa por las de necesidades y mecanismos para su satisfacción, nos encontraremos con el mismo modelo de cambio burocrático de Blau. En este caso, la intervención racional (normas) afrontadora de las necesidades emergentes, provoca inintencionadamente, y en el mismo momento en que tales necesidades son satisfechas, la aparición de otras nuevas, que exigen a su vez nuevas intervenciones racionales, y así sucesivamente.

Por último, Selznick²¹ cree que el dilema central de la burocracia procede de la necesidad de delegar el poder en los subsistemas organizacionales. La creciente complejidad de las tareas de las organizaciones modernas hace inevitable la descentralización y delegación de responsabilidad en los órganos intermedios. Y tal medida ocasiona en la organización el resultado paradójico de un desplazamiento de fines, una bifurcación de intereses entre el sistema central y sus subunidades descentralizadas. Existe, en efecto, una tendencia por parte de estas últimas a infravalorar los fines de la organización total en beneficio de los suyos propios y siempre limitados.²² De este modo, los subfines devienen fines en sí mismos, situación que provoca la necesidad de incrementar el control central, pero que produce también un círculo vicioso del que resulta difícil salir.²³

Naturalmente que este esquema circular de autorreformismo de la racionalización (el establecimiento de reglas provoca la necesidad de más reglas) de los modelos burocráticos expuesto en este capítulo tiene carácter meramente analítico. Se refiere simplemente a una tendencia que, existiendo siempre, puede en casos concretos estar más o menos reprimida por la acción de fuerzas equilibradoras. Así, por ejemplo, en el modelo de Gouldner, variables tales como la fuerte identificación con los fines generales de la organización, actitudes de los supervisores o la manipulación de normas igualitarias, pueden actuar contra la espiral de racionalización. Además, y por lo que a la utilidad de los modelos anteriores respecta, puede decirse que su fin no es procurar una visión pormenorizada del comportamiento organizacional (tales modelos acentúan, antes bien, los caracteres imprevisibles de este comportamiento). Tampoco procuran una fórmula rápida para la solución de los problemas administrativos. Pero resultan muy útiles como instrumentos de análisis, como indicadores de tendencias y frenos, que es preciso tener en cuenta para la aprehensión de las realidades organizacionales concretas.²⁴

3. NUEVO EXAMEN EMPIRICO DE LOS PROBLEMAS CLASICOS

Como ya se dijo, los principales problemas considerados por los autores clásicos fueron posteriormente reexaminados de manera más sistemática y rigurosa. En términos muy generales, puede decirse que esta reconsideración empírica no modifica radicalmente los hallazgos de los primeros autores. No prueba tampoco que aquéllos estuvieran equivocados. Más bien restringe sus afirmaciones, muestra su amplio carácter, pone de relieve que las cosas son más complejas y, con ello, la unilateralidad de las generalizaciones clásicas, válidas sólo bajo ciertas condiciones (siendo la identificación de estas tarea urgente de la ciencia social).

Por otra parte, predomina un talante general más optimista. Hay una fuerte reacción contra lo que Gouldner llama «el sentimiento metafísico»²⁵ en el panorama actual de la literatura sobre la burocracia, es decir, contra la tendencia a dramatizar y acentuar exageradamente tanto el inevitable dominio burocrático como la deteriorización de la democracia y la libertad individual. Existe la convicción creciente que de que «si el mundo de la teoría es predeterminado y gris, el mundo diario es verde, con posibilidades que necesitan ser cultivadas».²⁶ En este sentido, en los últimos estudios parece que prevalece la creencia de que no existe una incompatibilidad radical entre la existencia de organizaciones de gran escala y la subsistencia de la libertad política y de la iniciativa personal. Se piensa que la cuestión de si la burocracia seguirá permaneciendo como un instrumento o, por el contrario, se convertirá en el auténtico dirigente, depende de una complejidad de factores, susceptibles de ser identificados y adecuadamente manipulados.

a) Burocracia e iniciativa individual

¿La estructura de las organizaciones de gran escala y la exigencia de su funcionamiento eficiente y racional son, en realidad, hostiles al ejercicio de la iniciativa individual? Peter Blau en sus diversos escritos sobre burocracia²⁷ habla del mito —primeramente contenido en la teoría de Weber y adoptado más tarde por los teóricos y prácticos de la organización científica (cf. capítulo IV)— según el cual la racio-

nalidad sólo llega de arriba —de la cúspide jerárquica—, el mito de que la única manera de producir el comportamiento racional del miembro de la organización consiste en decirle exactamente y con detalle lo que tiene que hacer, desproveyéndole de toda iniciativa. Blau ha demostrado en sus trabajos de investigación cómo tales creencias y las consiguientes políticas organizacionales disminuyen la productividad y la moral de los empleados. Blau piensa que existen tipos de control descentralizados y no autoritarios que también permiten la dirección consciente de las actividades burocráticas y el ejercicio de la iniciativa individual. Piensa, por ejemplo, que un adecuado procedimiento de selección y formación del personal puede permitir que cada individuo sea capaz de adoptar decisiones y asumir las responsabilidades consiguientes sin la dirección frustradora de las reglas o las órdenes procedentes de arriba, de la cúspide jerárquica. El afianzamiento de los controles indirectos y del planeamiento organizacional pueden y deben producir el cese de la regimentación —ordenación militar— de los individuos. En este sentido, la cúspide jerárquica debe esforzarse por eliminar cualquier obstáculo que pueda oponerse al ejercicio de la iniciativa y responsabilidad individuales.²⁸

Los estudios llevados a cabo por Gouldner en una fábrica de yesos le han conducido también a idénticas posiciones de optimismo y antiautoritarismo. Esforzándose en superar algunos de los límites de la teoría burocrática de Weber —a la que, sin embargo, toma como punto de partida—, distingue entre reglas que tienen carácter sancionador y reglas representativas. La fuerza y legitimidad de las primeras es unilateral, es decir, se basan en el consentimiento de solo una, y no de la totalidad de las partes afectadas por las mismas; las segundas, se establecen democráticamente y gozan, por ello, del apoyo de todos los miembros de la organización, tanto de los directores como de los obreros.²⁹ Según Gouldner, en una organización burocrática donde predominen las reglas representativas, podrá evitarse todo conflicto abierto; en este tipo de organización, el incumplimiento de las reglas ha de atribuirse a la ignorancia o descuido bienintencionados, no a la voluntad consciente de infringirlas. En consecuencia, en este tipo de organización, el buen funcionamiento depende no tanto de la sanción cuanto de la educación, concebida como instrumento de reducción al cauce legal de los comportamientos desviados.

Ahora bien, las distinciones expuestas no pretenden desmentir los efectos frustradores producidos por las estructuras burocráticas en la personalidad individual; quieren significar tan sólo que cuando se contempla empíricamente el funcionamiento de las organizaciones burocráticas, se perciben diversas posibilidades y alternativas a menudo oscurecidas por las teorizaciones de sillón acerca de abstracciones tan altisonantes como la burocracia, la democracia o la libertad. Los autores referidos muestran, por otra parte, que en la mayoría de los casos, el control autoritario, en lugar de constituir un estímulo, resulta más bien un obstáculo para la consecución de un alto nivel de productividad.³⁰ Por último, otras investigaciones empíricas han puesto de relieve la presencia en las organizaciones modernas de una persistente tendencia a la aparición de estructuras de autoridad más descentralizadas y flexibles.³¹ Incluso en las burocracias militares, cuya organización autoritaria se da por sentado, ha encontrado Janowitz una tendencia similar hacia el uso de métodos de control menos rígidos y estrictos (control por persuasión, etcétera).³² Y por lo que a las organizaciones industriales respecta, se cree que la introducción de la automación acarreará idénticos resultados, en cuanto que remplazará la regimentación estricta del sistema de trabajo en cadena.³³

b) La burocracia y el problema de la oligarquía

La ley de la oligarquía de Michels es otra de las formulaciones que han sido empíricamente reconsideradas por los autores modernos. Como se ha visto en el epígrafe precedente, el efecto principal de estas reconsideraciones no ha sido el rechazo total de las hipótesis generales clásicas, sino más bien su reelaboración y afinamiento. Hoy, si bien nadie pone en duda la existencia en las modernas burocracias de elementos estructurales que facilitan la oligarquía, se rechaza, sin embargo, el aspecto superdeterminista de las generalizaciones de Michels. Existe la convicción creciente de que es imposible estudiar la burocracia y encontrar sus leyes sin especificar bajo qué condiciones resulta verdadera una cierta generalización. Y es evidente que Michels no prestó la debida atención a las condiciones organizacionales y sociales delimitadoras del área de aplicación de sus afirmaciones.

Esta parte del trabajo ha sido llevada a cabo más feliz-

mente por Lipset, Trow y Coleman. En un estudio intensivo de un caso concreto —La Unión Tipográfica Internacional—³⁴ cuyo sistema democrático desafía la ley de hierro de la oligarquía, trataron de identificar las condiciones estructurales e históricas que explican la aparición y mantenimiento en la Unión del sistema bipartidista. Estos autores destacaron y examinaron detenidamente la manera en que el sistema político interno de la Unión venía afectado por la presencia de factores tales como la relativa autonomía y descentralización de las subunidades locales,³⁵ el status de sus dirigentes,³⁶ el grado de participación e interés de la generalidad de sus miembros,³⁷ el sistema de valores de la organización,³⁸ etcétera.

Estos estudios provocan dudas muy fundadas respecto de afirmaciones tales como la de la inevitabilidad de la oligarquía en las organizaciones de gran escala. Antes que nada, el estudio empírico sensibiliza al científico para captar la falta de soluciones uniformes o monolíticas y le ayuda, además, a percibir diversas alternativas posibles para toda organización, le incita a preguntarse por los factores que producen el cambio en la estructura y funcionamiento de la organización. Como los citados autores señalan, «este estudio ha demostrado que hay mucha más variedad en la organización interna de las asociaciones de lo que la llamada ley de hierro de la oligarquía permite suponer».³⁹ En otra línea, cultivadores de la Ciencia política tales como Maurice Duverger y Sigmund Neumann,⁴⁰ han puesto de relieve los aspectos incorrectos de las formulaciones de Michels⁴¹ al demostrar la extrema variabilidad de las estructuras organizacionales de los partidos políticos.

Pero, con el fin de colocar en su justa perspectiva a las críticas hechas a la ley de hierro de la oligarquía de Michels, no debemos tampoco exagerar su mensaje optimista (por lo que a la suerte de las instituciones democráticas en el interior de las organizaciones se refiere). Así, por ejemplo, los autores de la *Union Democracy*, al demostrar la alta contingencia de la serie de los eventos históricos que han hecho posible la democracia interna de la Unión Tipográfica Internacional, han puesto también de relieve lo difícil y raro que hoy resulta alcanzar tal sistema democrático de organización. En realidad, el sistema bipartidista de la Unión Tipográfica constituye la única excepción que cabe registrar en el panorama sindical americano. Por otra parte, otros estudios empíricos

recientes muestran la vigencia actual de las hipótesis de Michels: la mayoría de los estudios llevados a cabo en el campo sindical han demostrado los aspectos oligárquicos existentes en sus estructuras.⁴² Y el fenómeno no se limita sólo a este campo, sino que es también común a toda clase de organizaciones voluntarias (cooperativas, asociaciones médicas, iglesias, etc.).⁴³

Pero, a pesar del hecho innegable de que la mayoría de las organizaciones voluntarias de gran escala tienen un sistema político unipartidista, muchos autores modernos se niegan a aceptar, sólo en base a este hecho, las conclusiones pesimistas de Michels (tales como la manipulación de la base por la élite permanente de la organización y las, en consecuencia, escasas posibilidades de democracia en el mundo moderno). En realidad el debate sobre este tema crucial no ha quedado, ni mucho menos, cerrado.⁴⁴ Para terminar esta sección, advirtamos que el examen aquí realizado de algunos problemas considerados en las modernas teorías sobre la burocracia no pretende ser exhaustivo. Lejos de ello, hemos querido tan solo mostrar la forma en que algunos de los problemas centrales de nuestra sociedad organizacional, ya estudiados por los autores clásicos, han sido reexaminados en los estudios más recientes.

4. OBSERVACIONES CRÍTICAS

a) *Problemas metodológicos en el estudio de un caso concreto*

Los autores post-weberianos más representativos en la literatura burocrática han basado sus obras en la investigación minuciosa de un caso organizacional concreto. Hoy resulta ya un lugar común hablar del dilema «estudio del caso concreto-estudio conjunto de diversas organizaciones». Por un lado, el estudio del caso concreto permite nuevos hallazgos e hipótesis fructíferas acerca del funcionamiento de la organización particular considerada, aunque no procura la posibilidad de verificar tales hipótesis. Por otro, el estudio conjunto de muchas organizaciones permite la posibilidad de generalizar y encontrar conclusiones metodológicamente válidas, pero a expensas de no pasar de un nivel muy superfi-

cial o trivial. Esta superficialidad se debe al hecho de que, cuando se consideran muchas organizaciones, se trata de relacionar de modo excesivamente abstracto unas cuantas variables organizacionales, sin tomar seriamente en consideración el amplio contexto en el que tales variables se hallan comprendidas. Una elección parece así inevitable entre la substancia teórica y la sofisticación metodológica.

A pesar de la existencia de este dilema en el estudio de las organizaciones (y en las ciencias sociales en general) en la mayoría de los casos no se presenta tan claro y tajante como en principio parece. Por lo que a la debilidad metodológica del estudio de un caso concreto se refiere, si bien es cierto que sus hallazgos no permiten explicaciones que lo desborden, no lo es menos que su valor no se reduce a descubrimientos impresionistas o simples descripciones sin relieve general. El estudio de un caso concreto puede tomar un carácter particular o general. En el primer caso, el estudioso está más interesado en la descripción del caso mismo que en sus implicaciones teóricas. No obstante su necesidad de utilizar generalizaciones teóricas para describir y explicar el caso bajo observación, la teoría es para él un simple instrumento, pues su propósito fundamental es el análisis de una situación particular. En el segundo el estudioso se interesa por los aspectos particulares de una organización sólo en tanto en cuanto resultan teóricamente relevantes.

Los estudios de burocracia aquí tenidos en cuenta son claramente del tipo generalizador. Los autores, normalmente sociólogos, al emprender sus investigaciones, llevan *in mente* ciertas hipótesis, ciertos problemas teóricos que incluyen su método de observación y el tipo de datos que van a ser recogidos. Por otra parte, desde el momento en que se introducen datos históricos en la explicación de la estructura organizacional, se está siguiendo la misma perspectiva generalizadora.⁴⁵

La técnica del caso concreto ni implica necesariamente un estudio meramente descriptivo y particularista ni supone una afirmación puramente impresionista y falta de todo tipo de evidencia. Por el contrario, muchas de las hipótesis adelantadas en tales estudios están formuladas en términos más o menos operativos y son susceptibles de verificación empírica. Por ejemplo, *Service and Procedure in Bureaucracy* de Francis y Stones es un ambicioso intento de comprobar, por muy diversos procedimientos, si la impersonalidad de las re-

laciones y la orientación procedimental de los empleados (insistencia en el aspecto formal de las reglas) es un rasgo necesario de toda organización burocrática. Por otra parte, y a pesar de que, por definición, en el estudio de un caso concreto no se puede verificar comparativamente la relación entre dos variables, sin embargo, una cierta comparación es siempre posible en el seno de toda organización. Así sucede, por ejemplo, cuando se examinan relaciones entre variables en momentos históricos diferentes. En este sentido, Lipset ha tratado de verificar la relación existente entre la alta estratificación ocupacional y el resquebrajamiento político intenso de un sindicato democrático examinando si existió en el pasado una gran heterogeneidad de intereses entre los diversos grupos ocupacionales y si tal heterogeneidad estuvo acompañada por una intensificación del conflicto político en el seno del sindicato.⁴⁶

Cuantas consideraciones preceden en defensa del estudio del caso concreto no intentan, desde luego, ocultar sus evidentes limitaciones ni la utilidad del estudio comparativo de muchas organizaciones. Resulta obvio que, por mucha ingeniosidad que se despliegue en la verificación de las hipótesis, no podemos estar nunca seguros de su validez general si sólo un caso organizacional ha sido considerado. Por el contrario, resulta casi cierto que tales hipótesis serán válidas sólo bajo ciertas condiciones y para un cierto tipo de organización. Así las cosas, la única forma de descubrir estas condiciones no puede ser otra que la comparación de más de un caso.⁴⁷

Pero estudio comparativo no quiere decir automáticamente estudio de conjunto. El conflicto entre rigor metodológico y profundidad de los hallazgos no es tan insalvable como a menudo parece. En realidad, una vez abandonamos el estudio intensivo de un caso concreto, no estamos necesariamente obligados a proceder a un vasto y superficial examen de cientos de casos. La elección estratégica de unos cuantos casos (entre dos y cinco) posibilita, en efecto, combinar la intensidad del estudio y las modificaciones comparativas de variables significantes. Para identificar algunas de las más importantes condiciones bajo las que una cierta hipótesis —formulada en el contexto del estudio de un caso concreto— es válida, no es necesario, pues, estudiar un número inmanejable de organizaciones. Mediante el estudio intensivo de sólo uno o dos casos, y la elección apropiada de otros po-

cos, más o menos intensamente tratados, se pueden soslayar las desventajas tanto del estudio del caso concreto como del de un número excesivo de organizaciones. En *Union Democracy*, los autores siguieron un método similar, en su esfuerzo por determinar las condiciones bajo las cuales es y no es válida la ley de hierro de la oligarquía. En lugar de enviar cuestionarios redactados de modo arbitrario a docenas de organizaciones, eligieron un caso significativo (significativo en el sentido de que las generalizaciones de Michels no le eran aplicables) a los efectos de la comparación. Así, su trabajo complementa el de Michels, y ambos en conjunto constituyen una prueba de los resultados tan fructíferos que pueden alcanzarse con el análisis comparativo limitado. En realidad, es por tal procedimiento como puede llegarse a formular generalizaciones limitadas, bien fundadas y teóricamente importantes a la vez. Y es principalmente este tipo de estudio, visiblemente olvidado en la literatura actual, el que me parece procurar la aproximación más prometedora en este contexto.

Desde luego, las consideraciones expuestas no intentan disminuir la importancia de los estudios amplios y de conjunto a los efectos de procurar información sobre las organizaciones. Esta información (generalmente dada en forma de correlaciones entre variables organizacionales) sirve a delimitar los aspectos distributivos de la estructura orgánica.⁴⁸ Pero tal perspectiva no ayuda mucho cuando se quiere estudiar la estructura de una concreta organización, en tanto que sistema social, en términos de su medio ambiente, grupos, reglas, valores y sistema de relaciones.⁴⁹ En realidad, no creo que en el estadio actual de nuestros conocimientos, los estudios de conjunto (especialmente aquellos que tratan de establecer correlaciones válidas entre todo tipo de organizaciones) puedan llevarnos a logros considerables. Los factores en juego en cada situación organizacional son tan complejos e interdependientes, que la abstracción de su contexto de unas cuantas variables explicativas ha de conducir casi necesariamente a resultados triviales o inconsistentes.⁵⁰

¿Es realmente posible estudiar, por ejemplo, las relaciones entre la productividad y el control estricto, o el problema de la democracia interna, mediante el análisis de un gran número de organizaciones tan dispares como partidos políticos, asociaciones automovilísticas, iglesias y empresas industriales? El ejemplo resulta, desde luego, muy crudo, pero

plantea acertadamente la cuestión. En el momento actual, la investigación debe centrarse en áreas organizacionales cuyas burocracias ofrezcan características con un alto grado de semejanza. Porque mediante la aproximación comparativo-intensiva a unos pocos casos similares podrán construirse generalizaciones rigurosas y válidas para contextos organizacionales bien definidos y circunscritos. Es así como podrá también desarrollarse el conocimiento sistemático de carácter acumulativo. Aunque limitado, tal conocimiento podría, por otra parte, resultar una sólida base para la formulación de tipologías organizacionales, que, de este modo, no resultarían arbitrariamente construidas, pues se encontrarían estrictamente ajustados a los resultados y a las exigencias de la teoría.⁵¹ Y por este camino, podríamos conseguir, en último término, generalizaciones más amplias, válidas para burocracias con los más diversos fines y pertenecientes a las más distintas culturas.

286630

b) La aproximación funcionalista

Tras desprestigiarse primeramente por su tendencia organicista, el análisis funcional ha sido después rehabilitado y adoptado por muchos sociólogos modernos.⁵² Ahora bien, si el funcionalismo ocupa una posición central en la teoría sociológica moderna, también ha devenido el centro de numerosas críticas. Y como este método es ampliamente utilizado en la literatura organizacional,⁵³ interesa aquí exponer algunos de sus problemas más controvertidos, especialmente aquellos que resultan más relevantes para el estudio de la burocracia.

Análisis funcional y dicotomía formal-informal. La oposición formal-informal, tan ampliamente utilizada en los escritos que tratan sobre burocracia, resulta a la vez útil y confusa. Por un lado, es un instrumento muy conveniente en tanto que dirige la atención del estudioso hacia la tensión —inherente y continua— entre la coordinación racional de actividades, por una parte, y la aparición de modelos espontáneos de relaciones interpersonales y de valores y creencias, por otra. Tal oposición procura al análisis organizacional una perspectiva dinámica y dialéctica, además de un punto de partida realmente útil para el estudio del cambio en la organización.

Pero, en otro sentido, cuando queremos utilizar de manera más precisa la oposición formal-informal, surgen muchas dificultades. Por ejemplo, cuando se entra en una organización concreta con el fin de observar rigurosamente el comportamiento de sus miembros, resulta en extremo difícil distinguir en sus acciones lo que es formal de lo que es informal. En determinados casos, estos dos aspectos están tan inextricablemente unidos que todo intento dirigido a su diferenciación sistemática está abocado al fracaso. Tal y como veremos en uno de los próximos capítulos, la utilidad de la distinción formal-informal resulta eminentemente dudosa,⁵⁴ al menos por lo que a los análisis muy concretos de los comportamientos se refiere. Por otra parte, la insistencia excesiva en la oposición formal-informal puede desviar la atención del estudio de la organización en cuanto sistema social unitario y completo (en el que la estructura formal no es sino uno más de los aspectos). Como veremos más adelante, a pesar de que los teóricos de la burocracia hablen tan a menudo de aproximación funcional y de organización en tanto que sistema social, han prestado más atención a la dialéctica formal-informal que al análisis sistemático de su estructura y funciones.

Funciones latentes y consecuencias involuntarias de la acción. Como en el caso de la distinción formal-informal, los conceptos de consecuencias involuntarias y latentes de la acción facilitan tanto como complican el estudio de la burocracia. Por un lado, son instrumentos metodológicos muy útiles en tanto que sensibilizan al investigador respecto de problemas en principio no planteados. De hecho, esta atención prestada a lo discrecional, a lo imprevisto, ha producido muchos hallazgos reveladores y dado cierta vitalidad (e interés) a los escritos en materia de burocracia, caracteres éstos muy alejados de los de los estudios organizacionales más recientes (cf. capítulo V).

Pero, por otro lado, el uso de tales conceptos produce considerables dificultades metodológicas. Así, según Merton, una función latente es aquella cuyas consecuencias no son ni reconocidas ni queridas por quienes, sin embargo, la realizan en una situación concreta.⁵⁵ Las dificultades aparecen cuando se trata de aplicar tal concepto a una investigación empírica. ¿Cómo determinar operativamente si una función es voluntaria o involuntaria, reconocida o latente? ¿Y si algunos

agentes reconocen tales consecuencias y otros no? ¿Debemos en tal caso decidir de acuerdo con la conciencia de la mayoría, con la de los líderes, o sólo con la de algunos de los agentes? Para salvar tales dificultades, Gouldner ha propuesto una definición algo modificada de las funciones manifiestas y latentes. Para él, mientras que las funciones manifiestas hacen referencia a aquellas consecuencias de una acción social coincidentes con las culturalmente prescritas para dicha acción, las funciones latentes se refieren a las consecuencias culturalmente no prescritas para la misma.⁵⁶ Mediante esta redefinición se impide la tarea, a menudo imposible, de descubrir el estado de conciencia de cada actor social, y se consigue, además, que se preste atención a la cultura de la organización o del grupo (es decir, al sistema de valores y creencias común a todos sus miembros).

Pero ni aun con esta modificación queda el problema enteramente resuelto. Porque, en realidad, puede ser igualmente difícil determinar lo que en una concreta cultura está prescrito y lo que no lo está. Por otra parte, ciertas consecuencias pueden estar culturalmente más o menos prescritas. A partir de aquí y a los efectos de la investigación, podría ser útil emplear en ciertos casos, en lugar de la dicotomía funciones manifiestas-latentes, una escala en la que estos dos tipos de funciones fuesen los dos polos de un continuo. Y en este sentido podría hablarse de grados de imprevisibilidad o de estado de latencia de las consecuencias de la acción social.

Análisis funcional y sistemas de automantenimiento. Pero se puede preguntar lícitamente hasta qué punto se está autorizado para hablar de funciones y disfunciones latentes. ¿Por qué no hablar simplemente de los efectos o consecuencias de la acción sobre la estructura general o sobre una propiedad concreta del sistema? Según los críticos del funcionalismo, la distinción entre los dos tipos de función está justificada sólo en el caso de acciones voluntarias o intencionales, es decir, cuando un determinado comportamiento fue voluntariamente establecido para la satisfacción de ciertas necesidades sociales conscientemente sentidas.⁵⁷ Sólo en tales casos está justificado el empleo del término función en lugar del de efecto. Pero cuando en la base del comportamiento social no existe una actividad voluntaria y consciente, toda expresión de función puede ser parafraseada en una

expresión de efecto sin pérdida ninguna de sentido.⁵⁸ Por otra parte, y de acuerdo con tales críticas, al hablar de funciones latentes se corre el riesgo de materializar la realidad social, de concebirla como algo independiente de los actores que son su base. En realidad, si por latente o inintencionado queremos significar la ausencia de actuación voluntaria y consciente, y si con el término función queremos indicar algo más que con el de efecto, estamos cayendo en una desviación teleológica, porque, implícitamente, hemos introducido en el análisis una especie de entidad misteriosa reguladora de las necesidades del sistema social y situada a espaldas de sus miembros.⁵⁹

Esta sería objeción se contesta de manera adecuada si se pone en claro que, cuando se habla de función latente que satisface necesidades de la organización o contribuye al mantenimiento de una propiedad del sistema (su cohesión, por ejemplo), implícitamente se supone que el sistema en cuestión lo es de automantenimiento por lo que a la propiedad anterior respecta. Esto quiere decir que las variables del sistema causalmente relevantes respecto de sus propiedades están tan íntimamente relacionadas que la variación de una de ellas afecta a las otras de manera tal que el sistema se mantendrá siempre dentro de ciertos límites predefinidos (por lo que a la propiedad concreta se refiere). En otras palabras, que en el interior del sistema existe un mecanismo negativo de automantenimiento que tiende a producir que un cierto estado o propiedad permanezca como constante del sistema.⁶⁰

Cuando se acepta lo anterior, hablar de funciones no implica necesariamente la existencia de un agente persecutor de fines.⁶¹ Entonces, el concepto de función latente o inintencionada ya no implica tampoco la idea de una misteriosa conciencia social reguladora del sistema, sino simplemente un tipo especial de relación entre algunas variables del mismo.⁶² Implica, en otras palabras, que la variable o el comportamiento social que cumple una función latente es, directa o indirectamente, el elemento de un conjunto que se automantiene. Precisamente es esta implicación lo que señala y justifica la diferencia entre los términos efecto y función. Por ello, cuando esta implicación no se hace, es decir, si no se considera que el sistema se automantiene, no hay ninguna razón para preferir el término función al término efecto. En realidad, si no hay mecanismo de automantenimiento regula-

dor de las necesidades del sistema, si no hay garantía de que por los menos una propiedad o necesidad se mantendrá dentro de ciertos límites, no tiene sentido hablar de funciones o disfunciones latentes o inintencionadas.⁶³

Análisis funcional y multiplicidad de puntos de referencia. Otra importante crítica dirigida al funcionalismo se refiere a su vaguedad. En este sentido, se señala que decir que determinado comportamiento social es funcional porque contribuye de modo general al mantenimiento del sistema es casi una tautología, en tanto que por definición todas las partes del sistema, al ser más o menos interdependientes, contribuyen de alguna manera al mantenimiento del todo. Y aunque tal afirmación no sea tautológica, cuando la explicación funcional se detiene en este punto, es evidente que no nos descubre nada interesante ni iluminador. A mi modo de ver, este tipo de crítica está justificado cuando se refiere a la manera en que muchos analistas de las organizaciones emplean el método funcional; pero no lo está en absoluto cuando viene referida al funcionalismo *per se*. Si en la práctica resulta realmente difícil la aplicación rigurosa del método funcional, ésta no es ni mucho menos imposible. En otras palabras, la vaguedad no es una debilidad inherente e insuperable del método.

Lo primero a señalar a este respecto es que un sistema puede ser contemplado en función de una sola de sus propiedades y necesidades. Y en tales casos se observa que no todas las partes del mismo son necesariamente relevantes a los efectos de la necesidad o propiedad considerada. Algunas partes pueden ser causalmente relevantes respecto de una o más propiedades del sistema e irrelevantes respecto de otras.⁶⁴ Por otra parte, la existencia de subsistemas con propiedades propias (departamentos, grupos, individuos) complica todavía más el problema, porque un determinado comportamiento social puede ser simultáneamente relevante para el sistema general y para uno o más subsistemas e irrelevante para otros. Así, una cierta política de ordenación (control estricto, por ejemplo) puede tener efectos funcionales respecto de la productividad total de la organización, disfuncionales respecto de la de un grupo especial (cuando las normas de éste son hostiles al control estricto, por ejemplo) y efectos no funcionales sobre ciertos individuos (en tanto que el sistema de control puede ser irrelevante en lo que a

su productividad concierne). Es más, no basta con determinar la propiedad respecto de la cual una variable es funcional o disfuncional, es preciso también identificar las demás variables causalmente relevantes respecto de la propiedad anterior. Por ejemplo, no basta decir que el control estricto es disfuncional respecto de la productividad, pues el sistema de control no es de por sí suficiente para explicar por qué se encuentra la productividad a determinado nivel. Una explicación completa de este fenómeno en términos funcionales debería incluir la totalidad de variables que, positiva o negativamente, resulten relevantes para explicar el nivel de productividad (variables tales como valores profesionales, normas acerca de la cantidad adecuada de trabajo, variables tecnológicas, etc.). Debería también incluir la manera en que estas variables se relacionan entre sí y con la propiedad que se trata de explicar (la productividad en el ejemplo propuesto). Así, por ejemplo, debería relatar la manera en que las normas informales dificultadoras de la concurrencia y alto nivel de productividad están relacionadas con los valores profesionales o determinado tipo de control.⁶⁵

Si las observaciones precedentes se toman en cuenta, se ve claro que es del todo insuficiente hablar, con la vaguedad habitual, de la organización como un sistema de partes interdependientes que se automantiene, o de los comportamientos sociales como entidades funcionales respecto del sistema organizacional. En realidad, a los efectos del análisis, considero que ni la interdependencia de las partes ni el automantenimiento del sistema deberían ser tomados como presupuestos. Fundamentalmente, porque existen varios grados y tipos de interdependencia y su identificación no puede ser obra de una especulación apriorística, ya que lo es esencialmente de la investigación empírica. Y lo mismo parece cierto respecto del automantenimiento del sistema. No basta con hablar vagamente de la organización como una totalidad que se automantiene. Es preciso encontrar las diversas propiedades respecto de las que el sistema efectivamente se automantiene, y éste es de nuevo un problema de investigación empírica.

Segunda parte

LA TRADICIÓN DE LA ORDENACIÓN CIENTÍFICA

Nicos P. Mouzelis

ORGANIZACIÓN Y BUROCRACIA

Un análisis de las teorías modernas
sobre organizaciones sociales

BIBLIOTECA CENTRAL
D. A. M.

ediciones península®



Es ya un lugar común señalar la importancia del fenómeno de la proliferación en la sociedad moderna de las organizaciones de gran escala. Lo cual, desde luego, no carece de justificación. Como Etzioni señala, «hemos nacido en organizaciones, hemos sido educados por ellas, y los más de nosotros pasamos la mayor parte de nuestras vidas trabajando para ellas». ¹ Nuestra sociedad ha sido con razón llamada «burocrática» u «organizacional». ² Y es que, de hecho, existen hoy muy pocos problemas realmente cruciales que no afecten en mayor o menor medida a las formas de organización social.

El volumen de la literatura que se ocupa de esta materia y su ritmo de crecimiento son tan impresionantes como la magnitud del fenómeno mismo que trata de analizar y explicar. ³ Y no sólo impresiona el volumen de los estudios, que es enorme, sino también la abundante variedad de perspectivas desde las que el fenómeno de la organización se contempla. Contribuciones a la teoría de la organización se han recibido de muchas partes: Psicología, Psicología social, Sociología, Ciencia política, Economía, Administración empresarial y otras. En realidad, uno de los más destacados caracteres de esta literatura es la variedad de ángulos teóricos desde los que el fenómeno de la organización es estudiado. Así sucede que quien por primera vez se adentra en este campo encuentra una gran dificultad en hallar sentido, en ver un cierto orden o conexión entre los diferentes estudios que tratan, por ejemplo, del proceso de burocratización en las sociedades occidentales, de la motivación individual o de la adopción de decisiones en los contextos organizacionales. En estas circunstancias, el presente estudio pretende servir de guía que pueda ayudar a los estudiantes a orientarse con facilidad a través del intrincado laberinto de la literatura organizacional. Más concretamente, este estudio trata de identificar y examinar críticamente algunas de las más importantes aproximaciones al estudio de las organizaciones y las formas en que tales aproximaciones se relacionan entre sí.

Consiguientemente, y a nivel general, dos principales líneas de trabajo serán presentadas.

Una, que será examinada en la parte primera de la obra, comienza con teóricos tales como Marx, Weber y Michels, quienes, desde una perspectiva muy amplia, intentaron captar el impacto producido por las burocracias de gran escala en la estructura de poder de las sociedades contemporáneas. Los escritos clásicos, y en especial el tipo ideal de burocracia weberiano (capítulo 2) han resultado ser la base a partir de la que se han levantado las posteriores teorías sobre la burocracia (capítulo 3). Estas, limitando su objetivo, han intentado abordar en forma más rigurosa y empírica algunos de los problemas examinados por los autores clásicos.

La segunda parte de este estudio examina la otra gran tradición de nuestro campo, que comienza con Taylor y el movimiento de la organización científica. Aquí el objeto de los análisis no es la sociedad globalmente considerada, sino el trabajador individual, aisladamente contemplado, cuya actividad puede ser racionalizada para el logro de la máxima productividad (capítulo 4, 1). El espíritu taylorista de racionalización será trasladado por Fayol y otros teóricos del nivel del taller a la empresa conjuntamente considerada. Estos autores intentarán elaborar un cuerpo de principios acerca de cómo construir y disponer una organización eficiente (capítulo 4, 3). Con la introducción de las ciencias del comportamiento en la escena industrial, la tradición de la organización científica abandona su previo formalismo y adopta una posición más empírica y socio-psicológica. De este modo, la aproximación de la escuela de las relaciones humanas (capítulo 5) y de la adopción de decisiones (capítulo 6) centrarán su atención en el impacto producido por la estructura de una organización sobre aspectos de la conducta individual.

Finalmente, en la parte tercera, se hace un estudio de las recientes tendencias teóricas, que parecen indicar una cierta convergencia entre las líneas de pensamiento de la tradición burocrática y de la ordenación científica.

Estudiando estas tres grandes orientaciones teóricas y sus interconexiones, nuestro principal propósito no ha sido presentar una revisión exhaustiva de la literatura ni una recopilación de las tesis que pertenecen a cada autor. Nuestro interés ha consistido más bien en subrayar el marco conceptual y los problemas teóricos planteados. De este modo, el término teoría no tendrá en este estudio el sentido de un

conjunto de hipótesis conexas sobre problemas específicos de las organizaciones (a confirmar o rechazar por posteriores investigaciones empíricas), sino que vendrá referido a aquellas conceptualizaciones que delimitan el área del problema y preparan el campo para su investigación empírica.⁴ En este sentido, la teoría constituye una guía más o menos útil que indica al investigador cómo contemplar la realidad de una organización y qué buscar en ella. Es decir, la teoría provee de los instrumentos conceptuales que indican el nivel del análisis, las variables que han de ser tenidas en cuenta y la forma en que tales variables pueden ser consideradas de manera sistemática.

Claro está que no existe una distinción tajante entre estos dos tipos de teoría. La diferencia es una cuestión de énfasis (según recaiga el acento sobre la estructura analítica o el contenido empírico). Por ello, no hemos pretendido en este estudio realizar ningún esfuerzo sistemático dirigido a distinguir de una forma rigurosa el marco conceptual del contenido empírico; pero, en conjunto, y especialmente por los móviles de nuestro trabajo, puede decirse que el énfasis ha sido puesto en el primero. Esto no significa, naturalmente, que los problemas específicamente organizativos, que ocupan un lugar central en cada aproximación y cuyo conocimiento es consiguientemente necesario para comprender su marco conceptual, hayan sido despreciados. Sin embargo, nuestra intención no ha sido encontrar la solución definitiva a cada concreto problema a la luz de todo lo escrito sobre el mismo, sino más bien la de servirnos de tales problemas, y de las diversas controversias producidas en torno a ellos, para alumbrar y hacer inteligible la forma en la que diversos escritores contemplan la realidad de la organización.

Otra aclaración debe hacerse. Este estudio no es un ensayo que pertenezca al campo de la Sociología del conocimiento. Al estudiar el desarrollo de la teoría sobre la organización y la burocracia, no hemos pretendido su explicación por la indagación de la relación existente entre los cambios de la teoría y de la estructura social. Tal empresa, que constituye ciertamente un gran tema de investigación, queda fuera del objeto del presente análisis. Cuando exponemos la forma en que una aproximación se encuentra relacionada con otra, partimos del supuesto de que, aparte de las influencias externas, existe también una dinámica interna que puede explicar parcialmente los cambios en la teoría; partimos

Primera parte
EL ESTUDIO DE LA BUROCRACIA

de que la problemática de cada aproximación, sus puntos débiles e insuficiencias, actúan como factores potenciales del cambio en la teoría, en tanto en cuanto van seguidos de intentos dirigidos a la superación de tales dificultades y a la consecución de un cuadro de conceptos más adecuado.

Por ejemplo, como veremos con detalle en la parte segunda, el prejuicio psicologista de la primera época de la escuela de las relaciones humanas, y sus errores obvios, son claramente relevantes a los efectos de explicar cómo los teóricos de la organización cambiaron el objeto de sus análisis trasladándolos del nivel individual y de grupo al de la organización total y al de su contexto social. Y si bien es cierto que los cambios sufridos por la estructura social pueden ser relevantes a la hora de explicar este desarrollo teórico, no cabe la menor duda de que los factores internos (críticas abundantes contra la aproximación de las relaciones humanas, invalidez de los resultados, falta de consistencia, etcétera) juegan un papel más destacado cuando se trata de explicar los grandes cambios de las perspectivas teóricas.

Algo debe decirse también sobre la definición de los términos «burocracia» y «organización». Como se verá en los siguientes capítulos, no hay acuerdo entre los cultivadores de las diversas ciencias sociales acerca del sentido de estos términos. De momento, basta con definir la organización formal como un modo de agrupación social que se establece, más o menos deliberada o intencionalmente, para la realización de un fin concreto.⁵ Intencionalidad y finalidad específicas parecen ser, pues, los dos criterios fundamentales para la diferenciación de la organización de otros tipos de unidades sociales.⁶ Así, una empresa, un partido político o una organización voluntaria, son ejemplos típicos de organizaciones formales. En todos estos casos, los hombres, de modo intencionado, coordinan sus esfuerzos para alcanzar un fin concreto. En cuanto al término burocracia, podemos definirlo de momento como un tipo especial de organización formal, que posee un cierto número de caracteres específicos, que Weber fue el primero en identificar.

Una última explicación acerca del trazado técnico del libro: para hacer menos sobrecargada la exposición principal, he decidido confeccionar extensas notas. Una amplia información acerca del contenido e implicaciones de textos concretos se encuentra, pues, en la sección de notas, al final del volumen.

I. Aproximación clásica al estudio de la burocracia

A pesar de las distintas fuentes de procedencia de los escritos clásicos sobre la burocracia, es posible encontrar en todos ellos una preocupación común en torno a la cual organizar toda la temprana literatura sobre la materia: se trata del impacto producido por el incremento de las organizaciones de gran escala sobre la estructura del poder social. ¿En qué manera la Gran Administración o las grandes empresas influyen sobre las instituciones políticas de la sociedad moderna? O, planteada la cuestión a nivel individual, ¿en qué forma puede tal crecimiento afectar a las posibilidades del hombre respecto de una existencia libre y digna? El problema consiste, en definitiva, en poner en claro si la burocracia, a pesar de sus dimensiones, es sólo un aparato administrativo para la realización de fines sociales o si ha perdido su carácter instrumental, si de un simple instrumento en manos del poder político ha pasado a ser el propio dictador de los fines que deben ser realizados.

Tal cual el problema aparece formulado, es evidente que difícilmente podrá encontrarse un estudioso de la sociedad que no lo haya planteado directa o indirectamente. De aquí la necesidad de limitar nuestro análisis en las dos formas siguientes: En primer lugar, trataremos de exponer críticamente tan solo aquellas teorías que estudian sistemáticamente la burocracia o que son cruciales para comprender las discusiones y problemas que la envuelven; en segundo lugar, a la vista de dichas teorías, centraremos nuestra atención en los temas que resulten cruciales para comprender la problemática y los presupuestos básicos de las aproximaciones clásicas. Desde esta perspectiva, tres aportaciones parecen constituir los elementos clave de la literatura clásica sobre la burocracia: la marxista, la weberiana y la de Robert Michels.

1 2 3

1. LA POSICIÓN MARXISTA

a) Marx

A pesar de que la idea de burocracia no ocupa una posición central en el pensamiento de Marx, sus reflexiones sobre la burocracia y las relaciones entre ésta y la estructura del poder social presentan una extraordinaria importancia para la comprensión de las primeras controversias sobre la materia. De hecho, la posición de Marx constituye el punto de referencia para los restantes estudiosos clásicos de la burocracia, Weber y Michels, quienes, a pesar de encontrarse entre los más destacados críticos de Marx, estuvieron muy influidos por el pensamiento de éste. Marx estudia el fenómeno de la burocracia utilizando este término en su sentido estricto de Administración del Estado. Sus ideas sobre la burocracia sólo pueden ser comprendidas si se sitúan en el contexto general de su teoría de la lucha de clases, la crisis del capitalismo y el advenimiento del comunismo.

Marx elaboró su concepto de la burocracia al estudiar y criticar la Filosofía del Estado de Hegel.¹ El análisis hegeliano concibe la Administración Pública a manera de puente entre el Estado y la sociedad. La sociedad civil comprende las profesiones, las corporaciones que representan los diversos intereses particulares; el Estado representa el interés general. Y entre ambos, la burocracia estatal aparece como el medio por el cual se hace posible el paso del interés particular al interés general.

El análisis de Marx acepta esta estructura tripartita, pero cambia radicalmente su contenido. Según Marx, esta noción formal y legalista de la burocracia no indica su verdadera esencia; es, simplemente, la falsa imagen que la burocracia tiene de sí misma, una imagen derivada de los libros de Derecho y de las regulaciones administrativas. La noción hegeliana de burocracia toma su sentido de la oposición entre el interés particular de las corporaciones y el interés común del Estado. Pero, según Marx, tal oposición carece de sentido, es inadmisibles, porque el Estado no representa el interés general sino los intereses particulares de la clase dominante, es decir, de una parte de la sociedad civil. Desde este punto de vista, la burocracia constituye un grupo social muy específico y particular. No es una clase social, pero su existencia está, sin embargo, unida a la división de la sociedad

en clases. Más precisamente, la burocracia, como el Estado mismo, es un instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su dominación sobre las otras clases sociales.

De esta manera, y hasta un cierto grado, el futuro y los intereses de la burocracia están fuertemente unidos a los de la clase dominante y del Estado. Su justificación y existencia depende de ellos. En la sociedad capitalista su tarea real es imponer a la totalidad de la sociedad un orden de cosas que consolide y perpetúe la dominación y la división de clases. Al propio tiempo, su otra tarea consiste en enmascarar esta dominación interponiéndose entre explotadores y explotados bajo la cortina de humo del interés general.² De todos modos, como, por otra parte, la burocracia no es íntegramente una parte de la clase capitalista, tiene una cierta autonomía en virtud de la cual resulta posible el conflicto con sus amos. Pero este conflicto no puede ir más allá de ciertos límites, determinados siempre por las fuerzas y relaciones de producción existentes.

En resumen, resulta de todo lo anterior que la burocracia no ocupa una posición orgánica en la estructura social, en cuanto no está vinculada directamente al proceso de producción. Su existencia y desarrollo tiene un carácter temporal y parasitario. Su principal tarea es el mantenimiento del *statu quo* y de los privilegios de sus amos. Desde este punto de vista, la burocracia, y más aún la burocratización, resultan indispensables e inevitables en una sociedad dividida en clases. Realmente, el sistema político de tal sociedad requiere crecientemente un mejor y más estricto control para el mantenimiento de la división y desigualdades entre sus varios grupos.³ Esta posición básica de Marx tuvo una gran influencia tanto en sus discípulos como en sus críticos.

Una vez planteado el problema de la burocracia en el más amplio contexto de la lucha de clases, debemos examinar cómo Marx analiza y explica sus rasgos principales en términos de su concepción sociológica general. La burocracia es, en primer lugar, una instancia específica del proceso general de alineación. El concepto de alienación ocupa un lugar central en el pensamiento marxista. Es a través de este proceso como las fuerzas sociales escapan del control del hombre, alcanzan una existencia independiente y se vuelven finalmente contra él, su creador. Esta noción filosófica de alienación encaja admirablemente en el caso de la burocracia. Realmen-

te, según Marx, la burocracia deviene una fuerza autónoma y opresiva, que es sentida por la mayoría del pueblo como una entidad misteriosa y distante, como algo que, no obstante determinar sus vidas, está más allá de su control y comprensión, como una especie de divinidad frente a la cual uno se siente azorado y desvalido. Esta actitud está, desde luego, reforzada por la creación por el burócrata de una serie de mitos y símbolos especiales que santifican y mitifican aún más su posición. De esta forma, la burocracia acaba convirtiéndose en un mundo cerrado, una especie de casta que guarda celosamente sus secretos y prerrogativas y que presenta al mundo exterior un frente unitario de silencio y hostilidad.

Pero la alienación no juega sólo en la relación entre el burócrata y los terceros. Se encuentra también en las relaciones interburocráticas. La burocracia no sólo oculta su verdadera naturaleza a los no burócratas sino que la oculta también ante sí misma. El burócrata no se preocupa por el carácter opresivo y parasitario de su tarea. Por el contrario, piensa que es indispensable al interés general.⁴ Y esta autoilusión se consolida en el interior de la burocracia por medio de una jerarquía y disciplina estrictas y la veneración del burócrata a la autoridad (otra forma de alienación).

La incompetencia es el rasgo más característico de la burocracia. Marx ha acentuado la falta de iniciativa e imaginación del burócrata, su miedo a cualquier tipo de responsabilidad. Y esta incompetencia no intimida a los burócratas, que se consideran paradójicamente capaces de hacer cualquier cosa. En realidad, tratan continuamente de extender sus funciones y dominación para consolidar así sus prerrogativas. A través de este imperialismo burocrático, el burócrata trata de persuadirse de que tiene una útil e importante función a realizar. Este proceso de autoengrandecimiento va acompañado, además, de lo que Marx llama «el sórdido materialismo de la burocracia»: la lucha interna por la promoción, el «carrerismo», el apego infantil a símbolos triviales, la defensa del status y prestigio.⁵

La burocracia es un instrumento de la clase capitalista. Luego, con la revolución del proletariado y el advenimiento de una sociedad sin clases, habrá de desaparecer el Estado y su burocracia. Según Marx, la burocracia carece de sentido, es una redundancia, en una sociedad comunista en la

que no existe ni división social ni explotación. Esta desaparición debe entenderse en el sentido de una gradual absorción de la burocracia por la sociedad total. En el Estado comunista aquellas funciones de la burocracia que no tienen carácter parasitario serán ejecutadas por todos los miembros de la sociedad. Desaparecida aquella estructura opresiva, antagónica, separada de la sociedad, las tareas administrativas perderán su carácter de explotación y consistirán en la administración de las cosas en lugar de las personas, como sucede con la burocracia.

Esta radical transformación de las funciones administrativas ha de ser contemplada conjuntamente con la concepción general de Marx de la sociedad comunista, una sociedad en la que no existirá la división del trabajo y en la que cada hombre será libre de hacer una cosa hoy y otra mañana; cazar por la mañana, pescar por la tarde, criar ganado por la noche..., sin llegar a ser nunca cazador, pescador ni ganadero.⁶ El fin de la división del trabajo marca, pues, el fin de la alienación y el comienzo de una época de libertad individual. Solamente en tal sociedad podrá existir una administración realmente democrática. Las tareas administrativas, simplificadas y desmitificadas, competirán a todos. No habrá ya más monopolio de las posiciones administrativas. El obrero, ciudadano de una verdadera democracia, será, al propio tiempo, elector y elegido, administrador y administrado. Sólo a través de este tipo de «autoadministración» la autoridad pública volverá a sus verdaderas bases y el Estado desaparecerá.⁷

b) Lenin

En lo que al análisis de la burocracia se refiere, Lenin sigue fielmente las posiciones teóricas de Marx, concretándolas en ciertos aspectos. Por ejemplo, descendiendo al detalle, Lenin cree que el declinar del aparato burocrático debe empezar tan pronto como se establezca la dictadura del proletariado. La lucha contra la burocracia debe ser una de las primeras tareas de la revolución.⁸ En su obra *El Estado y la revolución* muestra los pasos concretos a través de los cuales este fin puede alcanzarse y que son los siguientes:

a) Elegibilidad y revocabilidad instantánea de todo funcionario.



en la esfera de la producción. La dominación de una clase sobre las otras es esencialmente una dominación económica que se refleja en la esfera legal, política e ideológica. Si esto es así, la burocracia soviética no constituye una clase social, pues su poder es puramente político, no económico. En realidad, las raíces económicas de la burocracia son muy flojas. Si los burócratas regulan la distribución de la renta, están, en cambio, lejos de regular la producción. La función de la burocracia en el proceso de producción no es, pues, orgánica. La burocracia dispone de los medios de producción solamente por delegación y este hecho convierte en incierta su situación y en precaria su dominación.

Por otra parte, Trotsky es bastante optimista en lo que al futuro de la burocracia respecta. A pesar de que el desarrollo económico de la Unión Soviética ha ido acompañado de una creciente burocratización, este desarrollo socava, al propio tiempo, la burocracia. Por de pronto, serias contradicciones comienzan a aparecer en el interior de la misma. El poder pasa de los escalones inferiores a los superiores y este proceso de centralización origina conflictos que no siempre pueden ser suprimidos por la fuerza bruta. De todos modos, la mayor esperanza de una victoria decisiva sobre la burocracia reside de nuevo en el proletariado oprimido. El desarrollo económico y cultural de las masas hará intolerable la dictadura de los burócratas. Los trabajadores deben prepararse para una segunda revolución. De esta forma, queda aún más ampliada la teoría de la revolución permanente. Ella supone una nueva revolución interna contra el régimen stalinista antes de la revolución mundial.¹⁵

d) Conclusión

Tanto Lenin como Trotsky han interpretado la burocracia soviética de manera que pueda ser compatible con el marxismo. Perpetrada *a priori* tal empresa teórica, se vieron automáticamente obligados a no ver otra posibilidad en la evolución histórica de la sociedad que la alternativa capitalismo-socialismo.¹⁶ Realmente, de haber admitido otros desarrollos posibles, una gran parte de la construcción teórica de Marx hubiese sido seriamente sacudida. Su principal esfuerzo fue dirigido, pues, no a estudiar el fenómeno de la burocracia en sí mismo considerada, sino a ver cómo po-

drían acomodar la realidad soviética a los imperativos teóricos.

La misma observación puede hacerse respecto del análisis que Marx hizo de la burocracia. Prescindiendo de que permanece a un nivel descriptivo y parcial, es muy vívido y penetrante. Marx rozó, en realidad, muchos de los problemas y caracteres que serían después elaborados por Weber y sus seguidores (la satisfacción en el puesto burocrático, el desplazamiento de los fines y otros). Pero cuando trata de explicar estos caracteres poniéndoles en relación con la estructura de la sociedad globalmente considerada, se puede percibir cómo fuerza y desvía sus observaciones con el fin de encajarlas en su marco teórico general.

El debate marxista acerca de la naturaleza de la burocracia soviética no se ha detenido aquí. Si Trotsky y Lenin trataron de encajar la progresiva burocratización en el esquema marxista, como el curso de los futuros acontecimientos fue haciendo este ejercicio intelectual cada vez más difícil, autores como Rizzi y Burnham trataron más bien de encajar el marxismo en la burocracia, es decir, aceptaron la dominación burocrática como un rasgo central del régimen soviético y trataron de descubrir cómo un marxista podía analizar una situación que, manifiestamente, no había sido prevista por Marx.

2. SOCIOLOGIA POLITICA DE WEBER

a) Conceptos básicos

Para comprender las ideas de Weber sobre la burocracia, es preciso situarlas en el contexto más general de su teoría de la dominación. Weber define el poder como la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de las otras.¹⁷ Pero no se interesa tanto por el fenómeno general del poder como por un tipo especial de relaciones de poder que él llama de dominación. La dominación designa la relación de poder en la que el gobernante, la persona que impone su voluntad a las otras, cree que tiene derecho al ejercicio del poder, y el gobernado considera que su deber es obedecer las órdenes de aquél. En otras palabras, en este tipo de relaciones se encuentra siempre

b) Reducción del salario del funcionario al nivel del jornal de un obrero ordinario.

c) Creación de un estado de cosas tal, que las funciones de control y contables resulten cada vez más simples, de manera que puedan ser ejecutadas en turno por cualquiera.⁹

Los escritos de Lenin sobre la burocracia resultan más interesantes después de la revolución de 1917, ya que desde esta época se ve obligado a acomodar su teoría a una realidad burocrática que no encaja muy bien en los esquemas marxistas. Lenin percibe muy rápidamente que el aparato burocrático postrevolucionario no sólo no muestra signo alguno de declive, sino que, por el contrario, se extiende en forma rápida.¹⁰ ¿Cómo puede un marxista explicar este fenómeno? Lenin lo explica como un signo de la falta de madurez del socialismo. La guerra civil y el consiguiente estado caótico de la economía lo explican parcialmente. En especial, la existencia de relaciones de producción no socialistas entre obreros y campesinos, la pequeña burguesía todavía existente y los burócratas zaristas con su mentalidad feudal, constituyen un suelo abonado para el acentuado desarrollo de la burocracia. Sin embargo, según Lenin, el remedio a esta burocratización había de venir automáticamente con la culminación del proceso de desarrollo económico. A largo plazo, la creciente industrialización vendría a poner las bases objetivas para una victoria final sobre la burocracia.¹¹

c) Trotsky

Como Trotsky escribió sobre la burocracia en un momento en que el proceso de burocratización había alcanzado su máximo (bajo la dictadura de Stalin), la reconciliación entre la teoría y la práctica cobra en él una forma en cierto modo diferente.¹²

Según Trotsky, el carácter crecientemente opresivo de la burocracia soviética, y su gradual configuración como un grupo privilegiado, no puede ser solamente explicado por la inmadurez del socialismo y el inadecuado desarrollo de las fuerzas de producción. Las raíces del mal burocrático son más profundas y han de buscarse en los primeros años que siguieron a la revolución. Trotsky creyó que el socialismo no era posible en un país predominantemente agrícola, y ello por causa de que la subestructura de tal país, su débil

industrialización, excluye la posibilidad de desarrollo de una superestructura política de tipo socialista. Esto no quiere decir que la Revolución Rusa fuera prematura. Significa tan sólo que debía ser continuada en otros países, especialmente en los industrializados. Es decir, la revolución rusa debía ser inmediatamente transformada en una revolución de alcance mundial.¹³

Esta teoría de la revolución permanente fue olvidada por Lenin en Brest-Litovsk por de pronto. Según Trotsky, «Brest-Litovsk fue el primer paso atrás de la gloriosa revolución». Las dificultades económicas que siguieron, el establecimiento de la nueva política económica y todas las contradicciones internas del sistema tienen para él su fuente en la errónea creencia de que es posible edificar una sociedad socialista en un solo país. De este modo, no resulta sorprendente que, bajo tales condiciones, la burocracia se fortalezca en lugar de ir gradualmente desapareciendo. Si el peligro de una contrarrevolución ha desaparecido, el esfuerzo por imponer un régimen jurídico y político establecido sobre bases inadecuadas exige una tremenda fuerza de opresión. Y la burocracia del partido ha emprendido esta tarea de opresión.

Trotsky vio claramente que el problema de la burocratización no presentaba sólo un aspecto cuantitativo. Había algo más que un simple crecimiento de las dimensiones del aparato administrativo. Había un cambio cualitativo en el sentido de que la burocracia del partido se había despegado de sus bases proletarias. Si bajo Lenin la burocracia conservó aún su carácter instrumental al servicio del pueblo, con el advenimiento de Stalin éste ya no volvió nunca a ser el caso: desapareció la distinción entre burocracia estatal y del partido, los soviets perdieron completamente su autonomía y todos los poderes pasaron finalmente de los obreros al aparato del partido y, en última instancia, a Stalin.¹⁴

Pero a pesar de esta dominación y de su carácter de cuasica, Trotsky no cree que los burócratas soviéticos hayan llegado a formar una nueva clase social. En este punto, Trotsky critica severamente a todos aquellos que contemplan el régimen soviético como una nueva forma de capitalismo de Estado o a quienes, como Rizzi y Djilas, hablan de una «nueva clase» característica de un régimen completamente diferente del socialismo y del capitalismo (cf. sección 3).

Frente a tales teorías, Trotsky se atiene a la posición marxista básica: Una clase social tiene siempre sus raíces

un cierto número de creencias que legitiman el ejercicio del poder tanto a los ojos de los gobernantes como de los gobernados. Estas creencias sobre la legitimidad del poder son muy importantes en tanto que determinan la relativa estabilidad de los sistemas de dominación y facilitan, además, las diferencias básicas entre tales sistemas.

Otro importante elemento de esta aproximación es la noción de organización administrativa. La dominación, cuando se ejerce sobre un extenso número de personas, exige una organización administrativa que ejecute las órdenes y sirva de puente entre gobernantes y gobernados.¹⁸

Las creencias sobre la legitimación y la organización administrativa constituyen, pues, los dos principales criterios para la construcción weberiana de una tipología de la dominación. Weber distinguió tres principios de legitimación —a cada uno de los cuales corresponde un cierto tipo de organización— definidores de tres tipos puros de dominación.

Dominación carismática. Carisma significa literalmente «dotado de gracia», una calidad excepcional en virtud de la cual se deviene jefe. El líder carismático —sea profeta, héroe o demagogo— justifica su dominación por sus extraordinarias proezas y capacidad. Sus súbditos aceptan su poder porque tienen fe en su persona.

Bajo tal tipo de dominación, la organización administrativa —cuando haya bastantes seguidores para necesitar de una— es inestable e indeterminada. Los más fervientes de los seguidores juegan usualmente el papel de intermediarios entre el líder y las masas.¹⁹

Dominación tradicional. En este caso la legitimación del poder procede de la creencia en el pasado eterno, en el acierto e idoneidad de la manera tradicional de hacer las cosas. El líder tradicional es el superior que ordena en virtud de un status heredado. Sus órdenes son personales y arbitrarias, aunque dentro de los límites marcados por la costumbre. Sus súbditos le obedecen en virtud de una lealtad personal o por respeto a su status tradicional. Cuando este tipo de dominación, típico de la familia patriarcal, se extendió a muchos pueblos y amplios territorios, la organización administrativa consiguiente pudo tomar las dos formas ideales siguientes:

En la forma *patrimonial* de dominación tradicional los funcionarios de la organización son servidores personales —criados, parientes, favorecidos, etc.— normalmente dependientes de sus amos por remuneración. La organización *feudal*, en cambio, presenta un grado mayor de autonomía respecto de su amo. Los funcionarios feudales no son dependientes personales, sino que están vinculados al señor en virtud de un juramento de fidelidad, que viene a ser una especie de contrato por el que pueden ejercer jurisdicción independiente, disponer en su esfera administrativa y no depender de sus superiores por causa de remuneración o subsistencia.²⁰

Dominación legal. La creencia en el acierto de la ley es el principio legitimador que sustenta este tipo de dominación. En este caso, el pueblo obedece las leyes, no porque procedan de un líder carismático o tradicional, sino porque cree que tales leyes han sido establecidas a través de un procedimiento correcto en tanto que considerado como tal por gobernantes y gobernados. Además, el gobernante es considerado como superior porque ha obtenido esta posición por procedimientos legales (designación, elección, etc.). Es en virtud de su posición de superioridad por lo que el gobernante ejerce el poder dentro de las reglas legalmente sancionadas.

La organización administrativa típica correspondiente a este tipo legal de dominación se llama burocracia. También ésta se caracteriza por su creencia en las leyes y en el orden legal. La posición del burócrata, sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus colegas están estrictamente definidos por reglas impersonales. Estas reglas trazan de manera racional la jerarquía en el interior de la organización, los derechos y deberes que corresponden a cada posición, los métodos de reclutamiento y promoción y así sucesivamente (cf. capítulo 2). En tal tipo de administración, contrariamente al caso feudal, los medios de administración (esto es, los recursos necesarios para la realización de las tareas administrativas) no pertenecen al funcionario sino que están concentrados en la cúspide jerárquica. La posición de los funcionarios ya no puede ser, pues, vendida o heredada, ya no puede ser objeto de apropiación o integración en su propio patrimonio. Esta estricta separación entre renta y fortuna privada y oficial es una característica específica de la burocracia.

cia que sirve para distinguirla del tipo de administración feudal y patrimonial.²¹

Claro está que los tres tipos de dominación a los que se ha hecho referencia, no se encuentran nunca en forma pura. En la realidad, los sistemas de dominación vienen determinados por una combinación de elementos pertenecientes a todos y cada uno de los tres tipos señalados. Weber utiliza, no obstante, esta tipología porque la cree útil en tanto que instrumento analítico que puede ayudar al investigador a identificar las diversas combinaciones de elementos legales, carismáticos y tradicionales en un sistema real de dominación, además de encontrar las razones de las discrepancias entre el tipo ideal y la realidad.

b) *La creciente burocratización de la sociedad moderna*

A pesar de que en el pasado han existido administraciones burocráticas, sólo con la emergencia del Estado moderno —el más fiel ejemplo del tipo legal de dominación— ha podido prevalecer la burocracia en la medida actual.²² Por otra parte, este proceso de burocratización no se ha limitado únicamente al aparato estatal. A pesar de que Weber elaboró su concepción de la burocracia en el contexto de su Sociología política, empleó el término en un sentido más amplio. No sólo la Administración Pública se ha burocratizado de manera progresiva; la burocracia, como tipo de organización, ha penetrado gradualmente todas las instituciones sociales.

En todo campo, religioso, económico o educativo, Weber observa la proliferación de las organizaciones de gran escala, la concentración de los resortes de la administración en la cúspide jerárquica y, en general, la adopción del tipo burocrático de organización. El ejército moderno, la iglesia, la universidad, van perdiendo progresivamente su aspecto tradicional, al ser cada vez más regulados por reglas racionales e impersonales dirigidas a conseguir la máxima eficiencia. En este sentido, la empresa de gran escala es el ejemplo más representativo. Los medios de producción dejan de estar en manos del obrero-productor y la total estructura de la organización se establece conscientemente y según principios racionales. La disciplina en el trabajo se asegura por un conjunto de normas dirigidas enteramente a ajustar al trabajador a las exigencias del máximo rendimiento. Esta

racionalización se manifestará en su forma extrema en el sistema americano de organización científica, que obtiene los mayores triunfos en el acondicionamiento y preparación racional de las actividades laborales.²³

Respecto de los individuos, el desarrollo de este tipo de organización se traduce en una extrema limitación de su espontaneidad y libertad personal y en una creciente incapacidad para comprender las propias actividades individuales en relación con los fines de la organización. Sea en las empresas privadas, sea en la Administración Pública, la moderna burocracia favorece, en líneas generales, la aparición de un tipo de personalidad mutilada —el especialista, el experto técnico— que va desplazando progresivamente el ideal del hombre culto de las pasadas civilizaciones.²⁴

Por último, Weber utiliza el término burocratización en un sentido todavía más amplio, coincidente aproximadamente con el de racionalización y referido como tal no sólo a las formas de actuar y pensar propias de los contextos organizacionales, sino también a todos los demás aspectos de la vida social. Desde esta perspectiva, Weber distingue dos sentidos del término racionalización:

a) «La obtención metódica de un resultado práctico y bien definido a través de una previsión crecientemente precisa de los medios.»²⁵ Aquí el acento recae sobre los medios, sobre su adecuación o inadecuación al fin, aunque éste tenga unas bases religiosas o místicas. En tal sentido, incluso el yoga, con su disciplina y sistematización, constituye una actividad racional.

b) El segundo sentido del término hace referencia «al tipo de actividad que el pensador sistemático realiza cuando procura conceptos abstractos y cada vez más precisos para perfeccionar la imagen del mundo y conseguir así un creciente dominio de la realidad.»²⁶ Desde una óptica negativa, este proceso de racionalización del que la ciencia no es más que un aspecto, conduce en última instancia a rechazar todas las religiones, valores metafísicos o tradicionales y explicaciones del mundo de la misma naturaleza, y todo ello precisamente para la desmitificación del mundo.

Esto nos lleva a la concepción weberiana del movimiento histórico y de su tendencia hacia una creciente racionalización. La tensión entre el carisma, que representa las fuerzas sociales espontáneas y creadoras, y la rutina es un tema que subyace en toda su obra. En el proceso histórico el lí-

der carismático constituye una fuerza revolucionaria. En momentos críticos, cuando las instituciones sociales resultan demasiado rígidas e inadecuadas frente a la nueva y difícil situación, irrumpe la fuerza del carisma subvirtiendo el orden establecido y abriendo nuevas formas de vida. Pero la victoria del carisma sobre la rutina nunca es definitiva. Por el contrario, el carisma acaba arrutinado al llegar a ser parte sustancial del orden de cosas establecido. Y entonces sucede que, a la muerte del líder carismático, sus sucesores tienen que acudir a una organización más rígida y formal, con el fin de preservar y propagar sus mandatos. De esta forma, la espontaneidad y fuerza creadora del carisma es sustituida por un sistema de normas impersonales y racionales (burocracia) o por un tipo de organización tradicional, que resultan hostiles a toda nueva manifestación de carisma.

El que prevalezca la primera o la segunda forma de arrutinamiento es cuestión que depende de diversos factores, distintos en cada concreto contexto social. Pero a través de esta dialéctica carisma-rutina, Weber percibe una irresistible tendencia hacia la racionalización del mundo y hacia la decadencia de los gobiernos carismáticos. En este sentido, la burocratización, si no se identifica con la racionalización, es cuando menos un importante aspecto de ella.²⁷

En otro orden de ideas, y un tanto paradójicamente, la burocratización y racionalización crecientes acarrearán una irracionalidad básica: Weber cree, en este sentido, que si el progreso científico ha contribuido al «desencantamiento del mundo», destruyendo los dioses y los demonios que desde antiguo pululaban por la tierra, no ha conseguido, sin embargo, colocar otra cosa en su lugar. La ciencia ha destruido los valores y el sentido de la vida que la religión y la tradición habían dado al hombre, sin ser capaz de crear nuevos valores o propósitos de vida. Lo que es consecuencia de que la ciencia solamente puede dar al hombre conocimientos acerca del mundo fenomenológico; puede ayudarlo en la conquista de la naturaleza y en la adquisición de enormes fuerzas. De esta forma, la vida burocrática moderna resulta más racional e irracional (es decir, sin objeto) al mismo tiempo.²⁸

En este punto, podría ser útil acentuar la dialéctica o, mejor, la ambivalente posición de Weber respecto de la burocracia y la burocratización. Por un lado, considera la burocracia como la más eficiente forma de organización inventada por el hombre; por otro, como antes hemos visto,

Weber teme que esta máxima eficiencia que resulta de la creciente burocratización del mundo moderno constituya la mayor amenaza para la libertad individual y las instituciones democráticas de las sociedades occidentales.²⁹

c) La burocracia y el problema del poder

El burócrata y el político. En el supuesto del tipo ideal, el burócrata posee los atributos de imparcialidad, conocimiento profesional y obediencia a los superiores. Su deber no es otro que cumplir las normas y reglas procedentes de arriba. En el caso de que sus opiniones personales difieran de las de su superior, debe posponerlas y extremarse en la más fiel ejecución de las órdenes recibidas.

El dirigente político se caracteriza, en cambio, por estar comprometido, en principio, en la lucha por el poder. Si el burócrata se pone a prueba examinando su imparcialidad, el líder político lo hace mediante su participación en la lucha por los votos durante las elecciones legislativas. La responsabilidad del burócrata está limitada a la forma en que ejecuta sus funciones. No responde del destino último de su función (es decir, de los fines últimos en los que el político se encuentra seriamente comprometido).³⁰

Finalmente, cuando se contempla la organización burocrática conjuntamente considerada, esta formulación ideal y típica de la función del burócrata y del político supone que la totalidad del aparato es un simple instrumento en manos de sus dominadores, ya sean éstos un déspota, un presidente electo o un gabinete ministerial.

Pero en la realidad las cosas nunca se presentan de forma tan pura. Weber, tras formular el tipo ideal de dominación, procede al análisis de la problemática de cada tipo real, es decir, de la realidad social que da las diferencias entre cada concreta organización burocrática y su formulación ideal. En el tipo carismático de dominación, el centro de tensión e inestabilidad se encuentra en el proceso de despersonalización del carisma, del mismo modo que la descentralización es el mayor problema del tipo de dominación tradicional. En el tipo de dominación legal la mayor fuente de conflictos se encuentra en la posición del burócrata, basada en su conocimiento profesional. En realidad, el conocimiento especializado puede ser utilizado como una poderosa arma del bu-

rócrata contra su dirigente político, sobre todo a la vista de la creciente complejidad de las tareas burocráticas, que convierten a este último en poco más que un diletante en materia administrativa. De hecho, la cabeza política de la burocracia no suele ser un experto en cuestiones administrativas y, consiguientemente, no está en condiciones de controlar al burócrata ni de comprobar hasta qué punto éste ejecuta con fidelidad sus órdenes.

Esta incómoda posición del político está aún más agravada en un régimen no democrático. En éste, el monarca depende muy a menudo de la información exclusivamente procedente del burócrata. Consiguientemente, puede encontrarse por completo a merced de sus inferiores, en la medida en que no pueda conocer la forma en que sus órdenes se ejecuten o ignoren. El control es difícil incluso en los países democráticos donde los ciudadanos pueden acudir directamente a la cabeza de la Administración y protestar contra los abusos de la misma. Las esferas más importantes de la actividad burocrática están excluidas del control público y la etiqueta «secreto oficial» puede ser ampliamente aplicada incluso en los casos en que el carácter secreto no es realmente necesario. Esta persistente tendencia burocrática hacia el secreto, que Marx ha descrito tan vivamente, puede ser contemplada como una especie de autodefensa contra las críticas, eventualmente hostiles, de los administrados. También puede ser entendida en el sentido de una tendencia natural de todo funcionario a consolidar y extender su posición de poder.³¹

Pero todas estas tendencias, que desplazan el poder de sus centros legítimos, no producen necesariamente una dominación burocrática completa. Existen límites y fuerzas que pueden contrabalancear tales tendencias. Por ejemplo, como el burócrata no es propietario de los recursos materiales de la administración, ha perdido mucho del poder y la autonomía de que gozaba el oficial feudal. Además, el hecho de que la mayoría de los burócratas no pertenezcan a la clase de los propietarios, los hace más temerosos de perder sus empleos y mejores cumplidores de las órdenes de sus superiores. Esta ventaja estratégica del cabeza de la burocracia está reforzada por las luchas internas entre los burócratas. Su lucha intensa por la promoción facilita al superior el control del burócrata recalcitrante, dada la ayuda que le prestarán sus colegas antagonistas.³²

En conclusión, Weber encuentra inherente a toda burocracia la tendencia a la superexpansión de sus funciones en áreas que idealmente deberían quedar fuera de su jurisdicción, además de otras que permiten el control y la dirección efectiva del aparato burocrático por sus gobernantes legítimos.Cuál de estas tendencias prevalecerá, y en qué grado, es una cuestión empírica que no puede ser contestada a priori. Su solución depende básicamente de las fuerzas sociales relevantes que operen en cada situación histórica concreta.³³

Burocracia y democracia. Las consideraciones anteriores hacen necesario un examen más detenido de cómo concibió Weber la relación entre la creciente burocratización y la democracia. En este punto, a pesar de producirse un traslado del problema del poder, que se sitúa ahora al nivel de la sociedad en general, podemos no obstante encontrar también la misma ambivalencia.

Por una parte, el método de selección burocrático, basado en diplomas y exámenes, produce una cierta nivelación de las diferencias sociales. Los criterios impersonales de promoción y selección van, en realidad, contra el acceso privilegiado a los puestos burocráticos importantes de los económica o de otra cualquier forma poderosos. La impersonalidad de las reglas y de la autoridad burocrática están, además, en armonía con el ideal democrático de la igualdad de todos ante la ley. Pero, por otro lado, estas mismas condiciones pueden determinar resultados contrarios, ya que la insistencia en los diplomas y en la alta educación favorece indirectamente a todos aquellos que poseen los medios materiales que permiten emprender los largos estudios que tales diplomas requieren. En este sentido, el desarrollo de la burocracia destruye la igualdad real de oportunidades y favorece el régimen plutocrático.³⁴

De modo similar, si las reglas impersonales protegen al individuo de la arbitrariedad del burócrata, su formalismo puede servir a la vez para frustrar las demandas populares de justicia social:

«Las masas de no propietarios no pueden sentirse satisfechas con la igualdad formal ante la ley y con una imposición y administración regladas, que es lo que exigen los intereses burgueses. Naturalmente, la justicia y la administración, a sus ojos, deberían servir para compensar sus menores opor-

tunidades de vida social y económica respecto de la clase de los propietarios.»³⁵

Finalmente, en lo que al aspecto democrático de la Administración Pública concierne, Weber piensa que, en una democracia moderna, los principios democráticos han de ser necesariamente violados. El tipo ideal de administración democrática de Weber tiene muchos elementos en común con la concepción marxista de la administración en la sociedad comunista del futuro. Por ejemplo, en tal administración cualquier miembro del grupo social puede desempeñar tareas administrativas, el poder de los funcionarios se reduce al mínimo por el establecimiento de un sistema de rotación en la función, frecuentes elecciones, etc. Weber piensa que tal sistema de administración sólo puede funcionar en grupos muy pequeños (en una pequeña localidad, por ejemplo), cuyos miembros posean más o menos el mismo status social y en los que las tareas administrativas sean relativamente estables y sencillas.

Un siglo antes que Weber, De Tocqueville, en su análisis de las instituciones democráticas de los Estados Unidos, había descrito las disfunciones y peligros de una administración demasiado burocrática. En realidad, cuando la posición del funcionario es demasiado inestable y temporal, queda por completo a merced de los jefes políticos locales y, en tal situación, la corrupción y el soborno ganan carta de naturaleza. Pero, por otra parte, De Tocqueville, temió también por los peligros totalitaristas que pudieran derivarse de la creciente centralización de la administración y gobierno federales. Esta centralización fue contemplada como un atentado a la autonomía local y, en general, al sistema pluralista de los políticos americanos.³⁶

La tensión entre la descentralización democrática extrema, conducente a una cierta especie de anarquía (en cuyo caso, la administración, invadida por fuerzas externas, queda completamente desarmada), y un sistema totalitario en el que la burocracia tiene el poder absoluto, no constituía un dilema real en los tiempos en que Weber escribía. En aquella época, con el relativo distanciamiento entre la administración y los políticos, el dilema real era si esta autonomía burocrática, tan indispensable para el funcionamiento efectivo de la administración, no había ido demasiado lejos; el peligro de anarquía no era en absoluto relevante; sólo el peli-

gro del totalitarismo podía serlo.³⁷ En realidad, según Weber, como la posición de los burócratas se ha consolidado y han llegado a ser menos dependientes de la opinión pública, la burocracia, considerada en conjunto, ha adquirido una permanencia que es casi imposible mover. Cualquiera que sea el régimen político, cualesquiera que sean los cambios políticos y sociales, la burocracia permanece.³⁸

Pero esta permanencia y superioridad técnica del aparato burocrático, si bien es un peligro para el proceso democrático, no implica automáticamente su destrucción ni la dictadura de los burócratas. La posición de poder de la burocracia no puede ser decidida *a priori* en base a su carácter indispensable o a cualquiera otra de sus características. Los esclavos fueron también indispensables para el funcionamiento de la sociedad en los viejos tiempos y esto no los hizo políticamente dominantes. La impersonalidad del aparato burocrático, su articulación racional, significa, ante todo, que puede funcionar igualmente bien bajo los más diversos gobiernos y para la consecución de los objetivos políticos y económicos más varios. Como Weber señala, «...el mecanismo burocrático —en contraste con las órdenes feudales basadas en la devoción personal— puede ser hecho funcionar fácilmente por cualquiera que conozca cómo conseguir su control».³⁹

Burocracia y capitalismo. Por último, el capitalismo occidental, sistema económico fuertemente unido a la aparición de la democracia de masas en occidente, conlleva la misma ambivalencia en sus relaciones con la burocracia. Por una parte, la progresiva burocratización, con sus tendencias niveladoras e igualitarias, ha contribuido considerablemente a la abolición de privilegios feudales y locales y ha ayudado al desarrollo de la industria y del comercio de gran escala. La eficiencia y regularidad de la administración burocrática es un prerrequisito de cualquier previsión económica a largo plazo.

Pero, por otro lado, la regulación e intervención crecientes del gobierno en la economía y el desarrollo del Estado Social de Derecho, con sus legiones de pensionistas, no constituyen el terreno más adecuado para el desarrollo del capitalismo. Bajo tales circunstancias, la aversión que se toma al riesgo y la extensión a toda la población de la tendencia a la seguridad, propia de la burocracia, socava la iniciativa

y el espíritu empresarial, que constituyen las fuerzas directrices del capitalismo.

En los movimientos socialistas de su tiempo vio Weber el peligro de la creciente dominación de la burocracia gubernamental, dirigida en última instancia a un régimen totalitario y a la abolición de toda libertad individual.⁴⁰

Conclusión. A pesar del pesimismo de Weber respecto de las consecuencias a largo plazo de la burocratización y sus peligros para la democracia y la libertad individual, fue cauto en no sentar afirmaciones definitivas y dogmáticas respecto de la dominación burocrática. En realidad, como hemos visto, en su análisis de la situación de poder de la burocracia, Weber señala repetidamente que en el tipo burocrático de organización hay tendencias inherentes tanto en favor como en contra de una dominación burocrática. De aquí que la cuestión de si la burocracia permanecerá como un simple instrumento al servicio de sus legítimos superiores o si los reemplazará, dependa de las fuerzas externas operantes sobre cada específica estructura social. En este sentido, la posición de Weber es claramente distinta de la de los autores que le siguieron, los cuales estudiaron la burocracia como un sistema de dominación política.

3. BUROCRACIA Y OLIGARQUÍA

El término burocracia implica, muy a menudo, especialmente en la literatura política, un abuso de poder, una situación en la que los funcionarios poseen más poder del que necesitan para el desempeño de sus tareas legítimas. Cuando tal abuso de poder va, *a priori*, implícito en la definición, nos hemos alejado con ella del concepto weberiano de la burocracia. En realidad, después de Weber muchos de sus discípulos acentuaron con exceso las tendencias oligárquicas de la burocracia, a la que comenzaron a analizar no tanto como un tipo de organización cuanto en términos de poder y dominación.

a) El problema de la democracia interna

Si Weber se interesó ante todo por el impacto de las organizaciones burocráticas sobre la estructura política de la sociedad total, Michels⁴¹ concentró su atención en el análisis de la política interna de las organizaciones de gran escala. En este campo encontró la más flagrante confirmación de las tesis de Maquiavelo⁴² sobre la élite dominante y las escasas posibilidades que el mundo moderno ofrece para la democracia o la sociedad sin clases.

Muy brevemente, la famosa «ley de hierro de la oligarquía» que Michels formuló expresa que las modernas organizaciones de gran escala, por razón de su estructura, han de ser necesariamente oligárquicas. Esto es así incluso cuanto tal oligarquía va contra las ideas y propósitos de dirigentes y dirigidos. Para probar esto, Michels estudió la estructura interna del partido socialista alemán, que suponía, más que ningún otro, estar organizado según los más puros principios democráticos. Y encontró que el sistema era oligárquico y que la democracia era una pura fachada que contaba tan sólo a los efectos de los códigos legales y las regulaciones oficiales. Generalizando tales observaciones, concluyó que toda gran organización tiende a desarrollar una estructura burocrática que impide la posibilidad de democracia interna. Hay varias razones para ello.

Primeramente, la democracia real implica, en el pensamiento de Michels, que todos los miembros de la organización deberían participar en el proceso político de elaboración de su programa. Pero tal participación es técnicamente imposible por causa del gran número de miembros y de la diversidad de su situación y funciones. Por otro lado, la creciente complejidad de los problemas de la organización los hace cada vez menos asequibles a cualquiera que no posea preparación y conocimiento especializados.⁴³

Si nos fijamos en los dirigentes, tendencias estructurales similares les procuran el monopolio del poder. El aspecto jerárquico de la estructura burocrática y la concentración en la cumbre de los medios de comunicación convierten en inexpugnable la posición de poder del líder. Esta información puede ser manipulada y la red completa de comunicación puede ser dirigida contra cualquier rival en potencia. Además, el líder, mediante el ejercicio de sus funciones, va gradualmente adquiriendo un conocimiento especializado y una

capacidad política (pronunciando discursos, redactando artículos, etc.) que lo hacen irremplazable en la organización.⁴⁴

De esta forma, la posición tanto de los dirigentes como de los dirigidos conduce a un sistema político que perpetúa el liderazgo de la persona que se encuentra en el poder y aleja por completo a la clase de tropa de cualquier tipo de participación en el proceso político de la organización. Pero oligarquía no significa necesariamente explotación. Puede pensarse que el oligarca dirigirá teniendo siempre en cuenta los intereses de aquellos sobre quienes ejerce el poder. Pues bien, la segunda fase de la argumentación de Michels consiste en demostrar la simplicidad de esta consideración.

Porque, alcanzado el poder —dice—, el dirigente deviene parte integrante de la élite. Como tal, sus intereses no coinciden siempre con los de las masas. Una vez en posesión del poder, el primer interés de la élite de la organización es mantenerse en él, incluso aunque para ello tengan que adoptar actitudes en detrimento del interés general de la organización. Es así como se produce, por ejemplo, la evaporación de los ideales revolucionarios de los partidos socialistas, pues su conservadurismo burocrático sirve mejor a los intereses de sus líderes (pendientes ante todo de preservar y estabilizar la organización y su liderazgo) que a los de las masas que se dice representar. El comportamiento del dirigente de la organización no debe explicarse, pues, en función de su carácter (por ejemplo, pensando en si es o no honesto), sino que debe ser más bien entendido en términos de las tensiones estructurales en medio de las que se encuentra, combinadas a su vez con los rasgos psicológicos generales comunes a todos los seres humanos.

Desde un punto de vista psicológico, resulta natural que una vez que el líder ha alcanzado prestigio y prominencia y se ha acostumbrado a un cierto nivel de vida, sea refractario a su abandono. Y naturalmente también, que el peligro de tener que abandonar la situación de privilegio se sentirá más intensamente por el líder que, antes de alcanzar el poder, poseía un bajo status profesional (así, en el caso de un ex obrero, líder de las *trade-unions*). Además, con el ejercicio del poder se produce una metamorfosis en la personalidad del líder. Este, con el tiempo, llega a creer en su propia grandeza y ecuanimidad y, con toda sinceridad, puede también llegar a identificar la organización consigo mismo.

En términos más generales, esta actitud defensiva y con-

servadora del líder puede explicarse por el principio general formulado por Maquiavelo, según el cual el comportamiento de cualquier grupo dominante, dentro o fuera de la organización, sigue siempre la lógica del propio interés. En el contexto político y organizacional, la noción del propio interés se refiere a consideraciones de poder y prestigio más que a ingresos económicos. Punto en que Michels cree, sin embargo, que su posición no contradice la concepción marxista del interés económico como determinante principal de la actividad humana (en una sociedad capitalista); lejos de ello, piensa que la completa por la consideración de los aspectos políticos de este determinante.

Finalmente, Michels, temiendo tanto como Marx y Weber la distancia entre lo que la gente dice y lo que realmente hace, examinó las diversas ideologías a través de las cuales la oligarquía justifica su posición en la organización. Para tal justificación descubre que el acento se pone habitualmente en la necesidad de unidad y armonía internas frente a los peligros y los enemigos que amenazan desde el exterior. Bajo tales condiciones, cualquier oposición que pueda emerger resulta un elemento subversivo que apoya al enemigo. En todo caso, el mito democrático puede ser mantenido siempre mediante la elaboración de una ideología bonapartista, que haga del líder democráticamente elegido la expresión permanente del deseo de la comunidad.

Cuando Michels pasa del estudio de la política interna de la organización a un nivel de análisis institucional y más general, sus conclusiones acerca de las posibilidades de la democracia no son menos pesimistas. En realidad —nos dirá— la imposibilidad de democracia interna es algo subyacente en las instituciones democráticas de cualquier comunidad política. A pesar de que no llega a identificar con exactitud los mecanismos por los que la oligarquía de la organización se transforma en oligarquía social, Michels no pone ninguna ilusión ni en la versión capitalista ni en la socialista de la democracia. Antes de la revolución rusa, predijo el fracaso de la democracia socialista y las consecuencias dictatoriales de una eventual victoria socialista. Para él, la revolución terminaría de hecho «en una dictadura en manos de aquellos líderes que hubieran sido lo suficientemente astutos y poderosos para empuñar el cetro del poder en nombre del socialismo...».⁴⁵

De modo más general, Michels expresa la historia del

movimiento democrático a manera de oleadas sucesivas que «rompen siempre en la misma costa» y que «continuamente se renuevan».⁴⁶ Los movimientos e ideales democráticos pierden su pureza revolucionaria tan pronto como parecen prevalecer. Cuando una revolución popular triunfa, los representantes de las masas pasan a ocupar el lugar y a adoptar las formas conservadoras de la vieja oligarquía. Y la misma historia comienza otra vez. Esta visión cíclica de lo histórico encuentra a menudo la fuente de los cambios sociales en la aparición de líderes carismáticos lo suficientemente fuertes para pasar a través de los obstáculos institucionales y orgánicos de la vida moderna. En base a tales ideas, hacia el final de su vida, Michels abandonó sus convicciones socialistas (destrozadas por su ley de la oligarquía) y encontró la nueva fe en el carisma de Benito Mussolini.⁴⁷

b) *El problema de la democracia externa*

Michels estudió principalmente el problema de la democracia interna. En su misma línea de pensamiento, otros autores han examinado más sistemáticamente el problema de la democracia externa, por ejemplo, el impacto político democrático globalmente considerado. En realidad, desde comienzos de este siglo los pensadores sociales vienen discutiendo sobre las consecuencias del extraordinario crecimiento de las organizaciones burocráticas, tanto en el campo político como en el económico.⁴⁸

Por un lado, economistas liberales como Ludwig von Mises⁴⁹ y Hayek⁵⁰ se alarmaron ante las proporciones tomadas por el Estado Leviathan y su creciente interferencia en la vida económica. Para ellos es el expansionismo burocrático del gobierno lo que gradualmente destruye la libre empresa y socava las instituciones democráticas.

Por otro, encontramos autores que atribuyen el fenómeno de la creciente burocratización y el declive democrático, no a la interferencia estatal, sino a la dinámica interna del sistema económico capitalista. Desde esta perspectiva, la revolución tecnológica provoca en el sistema capitalista la necesidad de formar grandes corporaciones con las que dominar el mercado y destruir toda clase de concurrencia. Bajo tales circunstancias económicas, el poder se encuentra en las manos de unos pocos monopolistas, que devienen un Estado

sin Estado. En tal sentido, Franz Neumann⁵¹ ha considerado, por ejemplo, que fue la extrema concentración y monopolización de la economía alemana lo que dio a los nazis el poder. De modo similar, Robert Brady⁵² considera que la concentración de los negocios favorece el totalitarismo. Y este mismo autor, al encontrar la concentración económica tan desarrollada en los Estados democráticos (Gran Bretaña, Estados Unidos) como en los totalitarios (Japón, Italia y Alemania de su tiempo), se muestra del todo escéptico respecto de las posibilidades democráticas reales de los Estados anglosajones.⁵³

Otro gran tema de debate, de naturaleza similar a los anteriores, ha sido el de la relación entre las predicciones de Marx y la realidad política del régimen soviético. En la sección primera hemos estudiado las posiciones de Lenin y Trotsky, quienes trataron de acomodar el optimismo de las predicciones marxistas al proceso de burocratización creciente del régimen. Y sabemos que concluyeron considerando la burocracia soviética como un fenómeno transitorio y patológico, no enraizado en la economía y llamado a perder importancia a largo plazo.

Pero si estos prominentes marxistas no podían admitir una posición «orgánica» de la burocracia en el sistema soviético, otros, sin embargo, piensan que está en su esencia y que define antes que ninguna otra cosa la verdadera naturaleza del régimen. Desde este punto de vista, la burocracia es no sólo un grupo privilegiado y opresivo, sino una verdadera clase, una clase que caracteriza un nuevo tipo de régimen, que no es ni capitalista ni socialista, régimen no previsto por Marx.

El colectivismo burocrático de Rizzi. El que primero elaboró sistemáticamente esta posición fue Bruno Rizzi (*The Bureaucratization of the World*, 1939). Para este autor, la burocracia soviética constituye una nueva clase que domina y explota al proletariado tanto como el capitalismo pueda o haya podido hacerlo. Como todo marxista, Rizzi considera que esta explotación está basada en la apropiación de los medios de producción. La única diferencia —dice— entre los sistemas soviético y capitalista estriba en que en el primero la apropiación no es individual sino colectiva. De hecho, en la Unión Soviética los medios de producción no están socializados, sino simplemente estatizados. No pertenecen al pue-

blo sino al Estado y, en último término, a la burocracia, a la que a su vez pertenece el Estado. En definitiva, es una parte de la burocracia (los técnicos, directores, especialistas, etcétera) quien explota al proletariado y roba, por vía colectivista esta vez, la plusvalía del trabajo.⁵⁴

Estos son, a juicio de Rizzi, los rasgos principales de este nuevo régimen, que él denomina colectivismo burocrático, un fenómeno que, según él, no es sólo propio de la Unión Soviética, sino que es también característico de los países fascistas e incluso de las democracias capitalistas del tipo *new deal*. Rizzi cree que el tipo burocrático de explotación, en el que el Estado no es un instrumento de la clase dominante sino la clase dominante misma, es la última forma de explotación antecedente de una verdadera sociedad sin clases, que debe ser alcanzada por una nueva revolución del proletariado. Resulta así que en último término el esquema marxista, lejos de quedar completamente abolido, resulta enriquecido por la adición de una nueva etapa histórica (el colectivismo burocrático) por la que la sociedad debe pasar antes de la llegada del socialismo-comunismo.

La revolución de los directores. La teoría de Burnham⁵⁵ acerca de la revolución de los directores, casualmente o no, constituye una reelaboración de las ideas de Rizzi. En realidad, todos los temas (menos el último punto optimista) tratados en *Bureaucratization of the World* de Rizzi han sido reemprendidos por Burnham, aunque expresados de modo algo diferente. El progreso tecnológico, el crecimiento de las organizaciones de gran escala, tanto en el campo económico como en el político, hacen a la vieja clase dominante (los propietarios de los medios de producción) incapaz de controlar el sistema social. Estos fenómenos, a pesar de que se siga manteniendo en algunos países el derecho de propiedad, han determinado el paso del control efectivo de la economía y los consiguientes poderes a los directores (ejecutivos de producción, coordinadores, administradores del aparato estatal y otros).⁵⁶

En un nivel más avanzado de la evolución histórica, el sistema de la propiedad privada de los medios de producción será abolido y la propiedad estatal establecida. De este modo, el control de los medios de producción pasará directamente a los directores, que en cierto modo devendrán sus nuevos propietarios. Finalmente, durante el ascenso de la

clase de los directores —y aunque no exista conciencia de su lucha por el poder— nuevas ideologías harán su aparición y justificarán la eventual dominación de aquéllos. Desde este punto de vista, leninismo-stalinismo, fascismo-nazismo, new-dealismo y las diversas ideologías tecnocráticas, aparecen como antecedentes de la nueva ideología directorial que todavía no ha cobrado su forma definitiva.⁵⁷

4. ALGUNAS OBSERVACIONES CRITICAS

Las obras clásicas sobre la burocracia constituyen un cuerpo coherente de ideas con un modelo de desarrollo bien definido, un modelo que refleja el carácter cambiante de los problemas planteados por el crecimiento de las organizaciones de gran escala en las sociedades modernas. Desde luego que los conceptos de burocracia y burocratización no tienen el mismo sentido en todos los autores, pero esto se debe más que a una confusión terminológica a la falta real de continuidad entre ellos, que se explica por el hecho de que se refieren a problemas diferentes originados en el rápido cambio de la realidad organizacional.

En el análisis marxista, que constituye el primer estadio del desarrollo teórico antes expuesto, el término burocracia viene exclusivamente referido a los problemas de la Administración del Estado, a la que se concibe como aparato de opresión en manos de los capitalistas. Y en tal sentido, burocratización significa solamente proliferación de funcionarios y actividades gubernamentales, sin aludir a ningún cambio en la situación del burócrata respecto del poder. El burócrata continúa siendo un obediente instrumento al servicio de sus amos, los patronos. De este modo, la problemática de la burocracia conduce directamente a la lucha de clases, confundiendo su solución con la de ésta: la victoria del proletariado y el establecimiento de la sociedad sin clases, en la que la burocracia desaparecerá gradualmente. En realidad, este optimismo, del mismo modo que la concepción de la historia como una sucesión de estadios bien definidos conducentes a la libertad y felicidad humanas, forma parte de la fe humanista de los siglos XVIII y XIX en el futuro del hombre y de la idea del progreso histórico.

Pero cuando el tipo de organización que caracterizaba la

administración estatal, fue gradualmente prevaleciendo en todas las instituciones sociales, el optimismo de las predicciones marxistas resultó demasiado irreal. Weber, que ya caracterizó a la burocracia como un tipo de organización, subrayó también la total implantación del fenómeno y la ingenuidad de quienes esperan su desaparición. Al ampliar de este modo la perspectiva, cambiaron tanto los problemas planteados como la terminología que servía para expresarlos. Si en Marx es la lucha de clases lo que constituye el centro de atención y define los demás problemas, con Weber la burocracia deviene el concepto central. Para este último, el problema ya no es si la burocracia desaparecerá o no, sino que consiste más bien en conocer, a la vista de su permanencia e indispensabilidad técnica, qué impacto producirá este tipo de organización sobre la estructura social general y sobre la personalidad individual en particular. ¿Qué formas institucionales son posibles en una sociedad burocrática? ¿Cuáles son las posibilidades para la libertad individual en una sociedad en la que las organizaciones burocráticas de gran escala se interfieren de modo creciente en los aspectos más íntimos de la vida privada?

Cuando los problemas y las perspectivas teóricas cambian, los términos empleados y su significado tienen que cambiar también. Desde el punto de vista de Weber, burocratización significa, principalmente, prevalencia creciente en todos los sistemas administrativos, tanto dentro como fuera del sector público, de un tipo racional de organización: el burocrático. En un sentido más amplio, burocratización significa también la creciente racionalización del sistema de relaciones y creencias humanas, un cierto estilo de vida, que es parcialmente la consecuencia a que aboca el proceso de burocratización, entendido ahora el término en el primero de los sentidos expresados.

Pero si Marx no pasó de concebir la burocracia como un instrumento de opresión, y Weber no vio en ella sino un instrumento de eficiencia, con Michels y los demás autores que, impresionados por la pujanza de los totalitarismos, comparten el pesimismo maquiavélico sobre el porvenir de la democracia, la burocracia deja de ser un instrumento para convertirse en el mismo *detentador del poder político*. Por ello, en este tercer estadio teórico, la burocracia se estudia en tanto que sistema de dominación política, originado por un cambio en el poder, que pasa de la fuente legítima de

autoridad a los altos funcionarios (ya sea en las grandes empresas privadas, ya sea en la Administración Pública), pues éstos, por la creciente complejidad técnica y su conocimiento especializado, son quienes *de facto* ocupan las posiciones dominantes. Para Weber el poder político de la burocracia era un tema siempre problemático, cuya solución dependía de las fuerzas externas operantes en cada situación histórica concreta. Para Michels y Burnham, en cambio, resulta una inevitable realidad; una realidad inherente a la dinámica interna de toda burocracia. Desde este ángulo, la alternativa socialismo-capitalismo debe ser rechazada, y el problema verdadero no puede consistir sino en determinar la naturaleza real de la nueva sociedad oligárquica.

Por otro lado, los estudios de Filosofía de la Historia refuerzan las principales tesis de Burnham y Michels, pues depasan claramente la prudente posición de Weber y concluyen en una tesis exactamente opuesta a la de Marx. A pesar del cambio y revolución aparentes —nos dicen— básicamente todo permanece igual. El dominio y explotación relativos de las masas por una pequeña élite —burocrática o de cualquier otro tipo— constituyen una constante de la historia humana; ninguna revolución, ni siquiera tras su triunfo, procura la democracia ni la justicia, y, en último término, conduce siempre a una situación oligárquica, hasta que el ciclo comienza de nuevo. De este modo, resulta posible ordenar las tres instancias de la teoría clásica a lo largo de un continuo optimismo-pesimismo. La creciente acentuación del lado pesimista refleja la desilusión general, la pérdida de fe, que parcialmente no deja de ser una reacción contra la precipitada confianza en la razón humana y en la inevitable marcha de la historia hacia el progreso.

Si tratamos ahora de identificar los elementos comunes subyacentes a las diversas teorías clásicas sobre la burocracia, veremos que el más definidor es el carácter omnicomprensivo con que fueron formuladas. Su visión de la burocracia no se reduce, como sucede en los estudios modernos, a un espacio político y social concreto. Antes bien, comprende la estructura social total, con sus principales tensiones y dilemas. Problemas concernientes al más amplio nivel social fueron estudiados en sus implicaciones organizacionales, e inversamente, el impacto de las organizaciones burocráticas sobre la estructura de poder de una sociedad fue sistemáticamente examinado. Sobre todo, es de notar que la mayor

parte de los autores clásicos adoptan una perspectiva histórica muy amplia. En el estudio de los problemas de la burocracia y la burocratización tuvieron siempre conciencia de que su adecuado tratamiento exigía la consideración dinámica de las sociedades de las que se ocupaban, es decir, del desarrollo histórico y cambio de las mismas.

Tan amplia perspectiva permitió a los autores clásicos contemplar los problemas organizacionales y sus consecuencias en todas sus dimensiones fundamentales, y les permitió también aprehender los rasgos más importantes de nuestra civilización organizacional. En realidad, muchos de los problemas básicos que han sido examinados por los autores posteriores de manera más sistemática y empírica, ya se encuentran formulados en los escritos clásicos. Por ejemplo, un rasgo común a todos los autores clásicos —que encontraremos nuevamente en los modernos estudios sobre la burocracia— es su antiformalismo. Sus estudios de la burocracia no se basaron nunca en observaciones recogidas en los libros de Derecho o en las reglamentaciones administrativas. Todos tuvieron conciencia de la diferencia entre lo que la gente dice que hace y lo que hace realmente, es decir, entre las relaciones sociales tal como vienen descritas en los libros de Derecho y las conductas positivas en términos de poder. De hecho, el tema de lo formal-informal fue completamente penetrado, a pesar de que tome diferentes expresiones según el autor y el problema tratado.

En este sentido, cabe recordar que Marx criticó la concepción idealista de Hegel de la burocracia realizadora del interés general y analizó las relaciones de aquélla con la estructura social en términos de poder y dominación. El concepto de desplazamiento de poder, tan común en la literatura clásica, indica además la distancia entre aquéllos que realmente tienen poder y aquéllos que legítimamente deberían tenerlo. De modo similar, el fenómeno del desplazamiento de fines, que fue sistemáticamente elaborado por Michels, subraya la diferencia entre lo que es y lo que debería ser.

Otro tema frecuente en la literatura clásica es la preocupación por el impacto de la burocracia sobre la libertad y la personalidad individual. En el marxismo, tal impacto se expresa en la alienación humana, el sentimiento de impotencia y desamparo del hombre frente a la casta misteriosa y opresiva de los burócratas. Esta preocupación quedó expresada también en el análisis marxista de la deshumanización

de la personalidad del obrero en el creciente proceso de división del trabajo.

Weber siguió y amplió la elaboración del concepto marxista de alienación del productor a partir de sus productos e instrumentos. La concentración de los medios de producción resulta un caso especial de la concentración de los medios de administración, que tiene lugar no sólo en las instituciones económicas sino también en las políticas, religiosas, educativas y militares. En todos estos casos, el individuo que ocupa un insignificante lugar en una gran organización que no puede controlar o entender, resulta un simple engranaje de una máquina, un autómatas bien disciplinado y regular, con conocimiento técnico especializado, pero con una gran ignorancia e indiferencia respecto de su posición y su fin en la organización y en la sociedad en general. Y Michels aún pone más énfasis en el aspecto político de la alienación individual, en el desespero e ignorancia inconfesables del simple miembro de la organización, eternamente manipulado y explotado por aquellos que se supone debieran promover sus intereses.

Desde luego, la ampliación del objetivo y el carácter omnicompreensivo de la aproximación clásica tiene sus riesgos y defectos. Necesariamente, al querer abarcar todos los aspectos e implicaciones sociales del problema de la burocracia, los análisis efectuados están faltos del rigor y precisión que puede ser alcanzado por una investigación más limitada y menos ambiciosa. Del mismo modo, los conceptos utilizados por los escritores clásicos son a menudo imprecisos y no se puede estar seguro de la manera en que se enlazan con la realidad social que quieren expresar.

Sobre todo, no parece sino que hayan alcanzado a formular generalizaciones supercomprensivas, que, claro está, sólo son medias verdades (en el sentido de que sólo son válidas bajo ciertas condiciones, que quedan indeterminadas en la teoría clásica). Desde este punto de vista, y como veremos en los capítulos siguientes, cabe señalar que los autores posteriores que se han ocupado de estos mismos problemas, han tratado también de afinar aquellas generalizaciones, examinando de modo más limitado y empírico las condiciones específicas en que pueden ser verdaderas las afirmaciones clásicas (ver especialmente el capítulo III).

II. El tipo ideal de burocracia

El tipo ideal de burocracia de Weber ha sido, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, el punto de partida y la principal fuente inspiradora de la mayoría de los estudios en materia de organización. Pero también ha sido, a la vez, objeto de amplias controversias. De ahí que resulte de interés analizarlo y criticarlo con algún detalle, así como fijarse atentamente en el modo en que ha sido utilizado por los modernos estudiosos de la burocracia. Por ello, la primera sección de este capítulo tratará de las características de la burocracia en el pensamiento de Weber, y especialmente de la manera en que han sido utilizadas por la literatura más reciente. La sección segunda constituye principalmente una valoración del status lógico y de las funciones metodológicas del tipo ideal. En la sección tercera serán brevemente examinados los diferentes significados que modernamente registra el término burocracia y las relaciones de cada uno de ellos con el tipo ideal.

1. *ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA*

El tipo ideal de burocracia es una construcción conceptual realizada a partir de ciertos elementos empíricos, que se agrupan lógicamente en una forma precisa y consistente; pero en una forma que, en su pureza ideal, no se encuentra nunca en la realidad.¹ El procedimiento seguido para esta construcción conceptual será examinado en la sección segunda. En ésta aludiremos tan solo a los diversos elementos empíricos a que se refieren las diversas características del tipo ideal de burocracia. En realidad, tales características, a pesar de encontrarse en cierto modo transformadas o exageradas, se corresponden siempre en mayor o menor grado con los rasgos concretos de las organizaciones existentes. Brevemente expuestas, las características más importantes del tipo burocrático de organización son las siguientes:

- Alto grado de especialización.
- Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad.
- Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento técnico.
- Clara diferenciación entre la renta y fortuna privadas y oficiales de los miembros.

Si intentamos ahora encontrar lo que de común subyace en las características apuntadas, el vínculo que une las unas con las otras, podremos descubrir como tal la existencia de un sistema de control basado en reglas racionales, es decir, en reglas que tratan de regular la estructura y proceso totales de la organización en razón tan solo del conocimiento técnico y para lograr el máximo de eficacia.

«Administración burocrática significa fundamentalmente ejercicio del control basado en el conocimiento (competencia técnica). Y este rasgo es lo que la hace específicamente racional.»²

Desde este punto de vista tan general, resulta que lo que hace a una organización más o menos burocrática no es simplemente la existencia de reglas, sino la calidad, la naturaleza de las mismas. La Administración feudal también controlaba la acción de la organización por medio de reglas.³ Pero la diferencia fundamental entre este tipo de organización y el burocrático consiste en que las reglas feudales no se basaban en la competencia técnica ni en el pensamiento racional, sino en la tradición. Todo lo cual resultará más claro tras una breve exposición de la manera en que algunas de las características antes mencionadas han sido utilizadas por los autores modernos.

a) *Naturaleza de la jerarquía burocrática*

Los modernos teóricos de la burocracia, partiendo del análisis de Weber, consideran la estructura jerárquica como uno de los más importantes criterios a los efectos de determinar el grado de burocratización de una concreta organización. En este sentido, Stanley Udy Jr., intentando hacer operativo el carácter de que se trata, ha llegado a afirmar que, desde el punto de vista jerárquico, una organización

sólo debería clasificarse como burocrática en el caso de que tuviera tres o más niveles de autoridad.⁴ Otros autores utilizan el término jerarquía de modo más ambiguo, indicando con él un rasgo característico de las organizaciones burocráticas,⁵ pero sin llegar a precisar su contenido, sin llegar a indicar en qué concretas circunstancias puede hablarse de la existencia de jerarquía.

Si la jerarquía se entiende en su acepción de niveles de autoridad, constituye un carácter que actualmente se encuentra en toda administración que haya alcanzado un cierto grado de complejidad y magnitud. Ciertamente que el tipo feudal de administración constituyó un sistema jerárquico realmente complicado. «Existía en él una jerarquía de rango social que se correspondía con la jerarquía feudal, producida mediante el proceso de subenfeudación...»⁶ Pero la diferencia entre los dos tipos de jerarquía —burocrático y feudal— se encuentra, según Weber, en el tipo de relaciones de autoridad. En el caso del feudalismo, la relación entre inferior y superior es personal y basada en la creencia en el carácter sagrado de la tradición. En el de la organización burocrática, la autoridad está legitimada por la creencia en la corrección de las reglas, y la lealtad del burócrata se produce respecto de una orden impersonal procedente de una posición superior y no de la concreta persona que lo defiende (cf. capítulo 2, sección 2). De este modo, lo que, desde el punto de vista jerárquico, hace que una administración sea más o menos burocrática no es el número de niveles de autoridad ni el grado de *span of control*; el criterio realmente decisivo es si las relaciones de autoridad tienen o no carácter preciso e impersonal como consecuencia de la vigencia de reglas racionales.

b) *Jerarquía y discrecionalidad*

Otro punto a comentar, por lo que a la jerarquía se refiere, es la discrecionalidad, es decir, el problema de la relación entre iniciativa y disciplina. Monroe Berger,⁷ que para su análisis de la burocracia egipcia ha utilizado los conceptos de Weber, ha empleado también como criterio indicador del grado de burocratización de una concreta organización la existencia de un alto nivel de discrecionalidad del funcionario en la realización de sus cometidos; discrecionalidad

que aparece cuando se establece, en el marco de las reglas vigentes, un sistema de iniciativa y responsabilidad personales. Pero resulta realmente problemático determinar si tal situación puede ser llamada burocrática, ya en sentido real, ya en sentido ideal.

Por un lado, es cierto que Weber, al tratar de la jerarquía en la exposición de su modelo ideal, se expresa en términos lo suficientemente amplios como para incluir tanto el modelo centralizado como el descentralizado:

«Las jerarquías se distinguen entre sí atendiendo, primero, a si y en qué casos las reclamaciones darán lugar a la disposición de una autoridad situada varios grados más arriba en la escalera jerárquica, y se distinguen, además, en si los cambios son impuestos desde arriba o la responsabilidad de tales cambios se deja a un funcionario inferior cuya conducta fue el motivo de la reclamación.»⁸

Lo que, desde luego, está claro es que, en virtud de la estricta delimitación de las áreas de competencia, el burócrata es, fuera de su función oficial, mucho más libre e independiente que el miembro de cualquier otro tipo de organización.

Pero, en contraste, dentro de la esfera de sus funciones, y por lo que a la ejecución de éstas se refiere, no hay duda de que en el tipo ideal de Weber la discrecionalidad del burócrata queda reducida al mínimo por la vigencia de reglas de procedimiento muy estrictas. Tales reglas, dirigidas a impedir cualquier acción arbitraria, imponen un control y disciplina rigurosos, por lo que no dejan mucho campo a la discrecionalidad e iniciativa personales. «En la gran mayoría de los casos el burócrata es sólo el engranaje de un gran mecanismo que es quien dicta el camino a seguir.»⁹ Y a la misma conclusión puede llegarse si el problema se plantea en el más amplio contexto de la Filosofía de la Historia de Weber. La tendencia al incremento de la burocracia, que registra el mundo moderno, va firmemente unida a la disminución de la libertad individual (cf. capítulo II, sección 2).

De este modo, debemos concluir señalando que, a pesar de que el tema no haya sido explícitamente elaborado por Weber, éste no solo no incluye el concepto de discrecionalidad en su tipo ideal, sino que más bien se mueve en sentido contrario. Para racionalizar y hacer eficiente un aparato ad-

ministrativo es preciso dirigir y controlar el comportamiento de sus miembros por medio de reglas racionales, que necesariamente reducirán al mínimo la iniciativa individual.¹

c) Administración y organización

¿Viene referido el tipo ideal de burocracia a la organización total o tan sólo a su aparato administrativo? Si se considera el conjunto total de características formuladas por Weber, resulta claro que algunas de ellas se refieren únicamente al aparato administrativo de la organización. Características tales como, por ejemplo, la insistencia en documentos escritos y registros son sólo aplicables al aparato administrativo de la empresa y no a nivel de taller. Y sin embargo, cuando Weber utiliza el tipo ideal para examinar supuestos históricos concretos, suele dar al término burocracia un sentido más comprensivo. Lo que resulta evidente cuando, por ejemplo, habla de burocratización de la empresa o de los partidos políticos.¹⁰

La ausencia en la obra de Weber de una clara distinción entre organización y administración podría explicarse por el hecho de que formuló su concepto de la burocracia en el contexto de su Sociología política, o sea, pensando principalmente en el aparato gubernamental. Por otra parte, resulta difícil en muchos casos distinguir los miembros de la organización que pertenecen al aparato administrativo de aquellos otros que no pertenecen al mismo. Y la misma dificultad se presenta cuando se intenta delimitar los confines de una organización, cuando se trata, por ejemplo, de determinar hasta qué punto los accionistas o los clientes de una empresa forman parte de la organización de la misma.¹¹ En la literatura moderna, el término burocracia parece que se utiliza de un modo igualmente indiscriminado. Algunas veces viene referido solamente al aparato administrativo de una organización; otras, en cambio, a la totalidad de la misma.¹²

Creo que se debe a Parsons la mejor clarificación conceptual de este problema. Parsons distingue tres niveles o subsistemas en la estructura de toda organización: el técnico, el administrativo y el institucional. El primer subsistema se refiere a todas aquellas actividades técnicas que contribuyen directamente a la realización de los fines de la organización (por ejemplo, el tratamiento fabril de las materias primas).

El subsistema administrativo tiene a su cargo la administración de los asuntos internos de la organización y, además, actúa de intermediario entre el subsistema técnico y su medio ambiente inmediato, procurándole los recursos necesarios y localizando los clientes a quienes colocar los productos de la organización. Por último, el subsistema institucional actúa como vínculo de unión entre los dos niveles anteriores y el medio social general de la organización. De este modo, en una empresa mercantil, la fábrica correspondería al subsistema técnico, el conjunto del despacho al administrativo, y el cuadro de directores al institucional. Parsons piensa que estas distinciones se encuentran justificadas por el hecho de que cada subsistema realiza funciones diferentes y posee, en consecuencia, estructuras orgánicas diferenciadas. De aquí que en el punto de articulación entre los diferentes niveles pueda encontrarse «una ruptura cualitativa en la continuidad simple de la línea de autoridad».¹³

A la luz de estas distinciones, resulta claro que la mayor parte de la literatura sobre burocracia lo que estudia principalmente es el subsistema administrativo de las organizaciones. Y resulta no menos claro que tales distinciones deberían ser tenidas en cuenta a los efectos de ampliar el objeto de los estudios organizacionales así como a los de promover investigaciones comparadas en materia de semejanzas y diferencias entre subsistemas de diversos tipos de organización.

2. EL MODO DE CONSTRUCCIÓN DEL TIPO IDEAL

Muchas de las críticas dirigidas al concepto de burocracia de Weber son irrelevantes en tanto que atribuyen al tipo ideal la función de un simple tipo clasificatorio o de un modelo empírico. Así, por ejemplo, el tipo ideal ha sido criticado por no prestar la debida atención a otros aspectos cruciales de la realidad de las organizaciones (organización informal, efectos disfuncionales, etc.).¹⁴ A tales críticas podría Weber contestar que su intención no fue construir un modelo de la burocracia que se aproximara lo más posible a la realidad. Lejos de ello, lo que intentó fue tan solo identificar las características típicas de una determinada especie de organización, para lo cual no estaba obligado a utilizar to-

dos o los más importantes de sus aspectos, sobre todo cuando éstos existen también en otros tipos de organización distintos del burocrático. Así, en el tipo feudal de organización existían también reglas (reglas tradicionales) y, consiguientemente, una organización informal que se desviaría de las reglas formales. Y lo mismo podría decirse de otros aspectos no menos importantes de la organización tales como la toma de decisión, las disfunciones, etc.

Otras críticas apuntan a que algunas de las características del tipo ideal no se encuentran en organizaciones que, en el sentido weberiano, son manifiestamente burocráticas. De lo que se deduce que tales características no son esenciales y no deberían consiguientemente haber sido incluidas en el tipo ideal.¹⁵ Pero sucede que estas críticas consideran el tipo ideal de burocracia como una simple categoría lógica, que debería comprender en su ámbito todas las organizaciones concretas que reunieran determinados caracteres. Ahora bien, Weber advirtió expresamente que los tipos ideales no pueden «ser definidos por el género próximo y la diferencia específica, ni los casos concretos pueden ser subsumidos en ellos a modo de ejemplos».¹⁶

El único modo de formular críticas válidas al concepto de burocracia de Weber consiste en considerar éste como lo que realmente pretende ser —un tipo ideal— y analizarlo a este nivel. Pero antes de tal análisis, y por causa de los numerosos malentendidos y usos desviados del concepto, es necesario destacar con algún detalle lo que el tipo ideal no pretende ser:

a) El término «tipo» ha sido utilizado de muy diversas formas y ha tenido significados muy diferentes en las Ciencias sociales.¹⁷ En un primer sentido —el más alejado del tipo ideal de Weber—, significa término medio, promedio, muestra típica. Y claro está que cuando se habla del tipo ideal de burocracia no se hace referencia ninguna a una burocracia típica, entendida en el mismo sentido en que podría hablarse de un estudiante medio o de una empresa típica.

b) Por otra parte, y como ya ha sido señalado, el tipo ideal no es una categoría lógica o un simple tipo clasificatorio. Si así fuera, tendría por función agrupar bajo sus rasgos definidores varios fenómenos concretos, tomando como criterio de clasificación ciertas propiedades comunes y otras específicas.¹⁸ Pero no siendo así las cosas, el tipo ideal no debe entenderse como comprensivo de un cierto número de

caracteres determinantes de qué organizaciones deben colocarse en la casilla de burocráticas y qué otras deben quedar fuera de la misma.

c) Tampoco es el tipo ideal de burocracia un «tipo extremo», cuya función sería la de ordenar diversos fenómenos concretos a lo largo de un continuo cuantitativo o cualitativo. Tales tipos, muy utilizados en Psicología y Sociología,¹⁹ se construyen mediante la exageración de ciertas propiedades de los fenómenos concretos. Son, de este modo, como los polos extremos de una escala, y resultan útiles en tanto que ayudan a la comparación de casos concretos.²⁰

A pesar de que el tipo ideal de burocracia ha sido entendido en este sentido (cf. sección 3), no fue construido por Weber para ser tan solo un tipo extremo. Weber, más que un tipo clasificatorio u ordenador, pretendió construir un instrumento analítico que contribuyera directamente a la explicación e interpretación de los fenómenos sociales.

d) Pero, no obstante tales pretensiones, Weber tampoco consideró el tipo ideal como un modelo teórico, es decir, como una serie de hipótesis interconexas que pudieran ser admitidas o refutadas por el estudio empírico.²¹

Para ver en qué se distingue un tipo ideal de una teoría o de un modelo debemos analizar detalladamente los pasos seguidos para su construcción:

—El primero consiste en la selección y conceptualización de los datos empíricos, determinada por el interés de Weber por encontrar los rasgos característicos de una cierta especie de organización. De hecho, muchos de los caracteres ideales de la burocracia, a pesar de su pureza, fueron seleccionados de modo inductivo, tomando en consideración organizaciones reales en las que aquéllos estaban más o menos presentes.²²

— El segundo paso consiste en llevar, por exageración, los rasgos previamente seleccionados hasta su extremo lógico.²³ Por ejemplo, se afirma que en el tipo ideal de burocracia las relaciones interfuncionariales son impersonales cien por cien, a conciencia de que, en la realidad, éste no será nunca el caso.

— Por último, es preciso tener en cuenta que la selección y exageración de los elementos empíricos y su integración en el tipo ideal no se hace nunca de manera arbitraria. Los elementos empíricos seleccionados se disponen interrelacionados de modo tal que integrarán un conjunto dotado

de consistencia lógica. Pero estas interrelaciones no son afirmaciones teóricas constitutivas de hipótesis cuya validez pudiera ser apreciada mediante experimentación. Por el contrario, la validez de las interrelaciones expresadas en el tipo ideal solamente puede ser comprobada por los criterios siguientes:

a) El criterio de la posibilidad objetiva, es decir, la exigencia de que el tipo ideal construido pueda ser empíricamente posible. En nuestro caso, esto quiere decir que el tipo ideal de burocracia no debe estar en contradicción con ninguna de las leyes conocidas de la naturaleza, aun cuando la realidad no lo ofrezca nunca en su total pureza.²⁴

b) En segundo lugar, el tipo ideal no solo tiene que ser objetivamente posible, sino que debe también resultar de un adecuado nivel de significación.²⁵ Es decir que también debe tener sentido para nosotros, producirnos la impresión de su consistencia y admisibilidad. Precisamente esta clase de comprensión intuitiva, de conocimiento sensitivo,²⁶ juega un gran papel en la construcción y aprehensión del tipo ideal.

En el caso de la burocracia, es el concepto de racionalidad, aprehendido del modo intuitivo antes señalado, lo que pone en relación los diversos caracteres ideales y da consistencia lógica a la construcción total. Una organización racional, en el sentido weberiano, es una organización que ejecuta sus tareas con la máxima eficiencia. La selección y exageración de los diversos elementos empíricos integrantes del tipo ideal, así como su interconexión se establecen de modo tal que, de darse en la realidad, resultaría una organización perfectamente eficiente. En otras palabras, Weber añade a los elementos empíricos incorporados al tipo ideal —y a su combinación— el atributo de la racionalidad. Ahora bien, las interconexiones así establecidas no son como hipótesis a verificar en posteriores investigaciones empíricas, sino simplemente el concepto que puede obtenerse de la burocracia cuando se imagina esta especie de organización aisladamente de cuantos elementos la alejan en la vida real de su ideal racionalidad.

Llegados a este punto de la exposición, y para comenzar la crítica de las posiciones de Weber, parece que la primera cuestión consiste en saber hasta qué grado es posible construir el modelo conceptual de un tipo de organización perfectamente racional mediante la determinación detallada y apriorística (es decir, sin previo análisis empírico) de una

serie de caracteres y de un modo de combinación de los mismos, de los que se dice que, de darse plenamente en la práctica, producirían una organización perfectamente eficiente. En otras palabras, ¿hasta qué punto es posible determinar sólo por la imaginación los caracteres y estructura de una organización cuyos miembros actuarían con la máxima eficiencia? La respuesta a esta cuestión tiene que ser necesariamente negativa. Sin embargo, los tipos ideales pueden ser muy útiles en muchos casos. Lo que sucede es que en el particular de la burocracia no parecen haber tenido mucho éxito. En realidad, el modo en que Weber construyó su tipo ideal de burocracia no satisface ni siquiera sus propios criterios de validez.

Así, por lo que a la exigencia de un nivel adecuado de significación se refiere, casi no parece necesario advertir que un tipo de organización que reúna las características establecidas por Weber no tiene por qué producir necesariamente la máxima eficiencia. Tal organización podría, en efecto, pensarse igualmente como en extremo ineficiente. Es más, algunas de las características en cuestión parecen, incluso desde la perspectiva del mero sentido común, incitar más a la ineficiencia que a la eficiencia administrativa (piénsese en la promoción por antigüedad, por ejemplo).

Por lo que al criterio de la posibilidad objetiva respecta, hoy podemos argumentar válidamente, a la luz de las investigaciones empíricas más recientes, que no es objetivamente posible una organización perfectamente racional y eficiente si ha de reunir las características ordenadas en el tipo ideal de Weber; y no lo es por cuanto tales características están en contra de leyes naturales hoy conocidas. Hallazgos empíricos recientes han venido a demostrar que cuanto más acentuadas se encuentren algunas de las características del tipo ideal, más ineficiente resultará la organización de que se trate. En cierto modo, gran parte de la literatura postweberiana sobre burocracia constituye una exposición sistemática de los aspectos disfuncionales y de las consecuencias imprevisibles (indeseables también la mayor parte de las veces) del control burocrático estricto (cf. capítulo III). Unos pocos ejemplos bastarán de momento. Consideremos, primeramente, el tema de la eficiencia de las normas. Si bien la elaboración y vigencia de normas estrictas y precisas impide hasta un cierto grado la indeterminación y la arbitrariedad, en contrapartida, especialmente cuando la regulación normati-

va se extiende hasta los detalles más nimios, se reduce seriamente la iniciativa personal y se produce la rigidez e ineficiencia de la organización conjuntamente considerada.²⁷

Se ha demostrado, además, que las características del tipo ideal de burocracia no son siempre compatibles entre sí. De este modo, en el supuesto de que todas se hallaran presentes en una concreta organización, podrían producirse fricciones y, como consecuencia, también un cierto grado de ineficiencia. Parsons²⁸ y Gouldner,²⁹ por ejemplo, han puesto de relieve la contradicción existente entre las características de estructura jerárquica y de conocimiento técnico: «por una parte, la administración se apoyaba en la competencia técnica; por otra, querría también basarse en la disciplina».³⁰ En el tipo ideal se encuentran a la vez presentes las características de estructura jerárquica y de conocimiento técnico, pero se ignora el siempre posible conflicto entre las mismas, en tanto que éste constituye una negación de la supuesta racionalidad del tipo ideal.

Resulta, pues, claro que una concreta organización que reuniera todas las características del tipo ideal no tendría que hallarse necesariamente situada en el máximo de eficiencia. Hoy sabemos que la eficiencia o ineficiencia de una concreta organización viene siempre determinada por la situación particular de la misma y, más específicamente, por su nivel tecnológico, sus objetivos y su medio social ambiente. En consecuencia, resulta radicalmente imposible construir en abstracto, al margen de todo contexto social concreto, un tipo ideal ordenador de las características que, de darse en una organización real, producirían que ésta funcionara con la máxima eficacia.

Según Weber, el tipo ideal es un instrumento conceptual que debe contribuir a la mejor comprensión de los fenómenos sociales mediante la observación de la discrepancia entre la forma ideal de los mismos —representada en el tipo— y su estado real concreto. En nuestro caso, se trataría, pues, de comparar el tipo ideal de burocracia con una organización burocrática concreta, de descubrir las diferencias entre una y otra y de tratar de explicarlas.³¹ Lo que sucede es que, a los efectos de una tal comparación, aun admitiendo que sea posible la construcción de un tipo ideal de burocracia, tendríamos que proceder necesariamente al estudio empírico de organizaciones burocráticas concretas, para lo cual tendríamos que utilizar modelos no ideales, esto es, modelos

capaces de describir y de explicar, de aproximar a la situación real tanto como fuera posible.

Lo que quiere decir que el tipo ideal no es en ningún caso un sustituto de la teoría o de los modelos que se construyen y utilizan en ciencias sociales. Por otra parte, si se quiere llevar a cabo una construcción que desempeñe las funciones que se pretenden del tipo ideal, debería operarse de forma diferente. Debería construirse un modelo realista que nos informara sobre la eficiencia o ineficiencia actual de una organización burocrática concreta, y después, sobre la base de esta información, podría especularse acerca de la forma hipotética de un modelo enteramente racional. Es decir, no se trata de construir un tipo ideal que ayude a la comprensión de la realidad, puesto que la información sobre la realidad es requisito previo para la construcción del tipo (al menos por lo que al estudio de la burocracia se refiere).³²

Las contradicciones señaladas entre las características del tipo ideal no suponen, sin embargo, ninguna objeción seria a las especulaciones y contribuciones que a Weber se deben en materia de organización. La razón de lo cual se encuentra en que Weber no utilizó nunca el tipo ideal en la manera en que dijo que debería usarse. Como en tantos otros casos, encontramos aquí una discrepancia entre los escritos metodológicos de Weber y el método efectivamente usado por él en sus análisis históricos.³³ Martindale ha señalado que Weber utilizó el tipo ideal no tanto para establecer comparaciones con los fenómenos sociales concretos y deducir discrepancias, cuanto para establecer comparaciones históricas entre dos o más situaciones reales. De este modo, «el tipo ayuda a aislar los factores cuya comparación resulta crítica».³⁴ Además, como Andreski señala, no hay nada de excesivamente ideal en la manera en que Weber habla de la burocracia o del feudalismo. «Se mueve en un nivel de abstracción que no queda muy lejos de la realidad observable.»³⁵

Weber no utilizó, pues, el tipo ideal de burocracia a los efectos de un micro-análisis de la estructura interna de una concreta organización.³⁶ En realidad, lo utilizó para el análisis general de todo un campo cultural y, principalmente, a los efectos de distinguir diversos tipos de dominación y de organizaciones administrativas correspondientes (cf. capítulo I). En este nivel macroscópico, en que los detalles y las variaciones menores resultan irrelevantes, el tipo ideal de burocracia puede resultar útil y adecuado si se utiliza como

un tipo extremo. Incluso la supuesta mayor racionalidad del tipo burocrático de administración resulta plausible cuando se le considera tan solo como una hipótesis para la captación de la eficiencia comparada de los diversos tipos históricos de administración. En realidad, y no obstante todas las disfunciones acarreadas por un sistema de control basado en normas racionales, difícilmente podría imaginarse una gran organización que funcionase modernamente sin tales normas. La complejidad y tamaño de las actuales tareas administrativas determinan, de hecho, que el tipo burocrático de organización, cuando se le compara con el feudal o el patrimonial, aparezca con mucho como el más eficiente de entre ellos.

3. EL USO MODERNO DEL TERMINO BUROCRACIA

En el tipo ideal de burocracia de Weber existe una notoria dualidad. Por un lado, contiene elementos empíricos inducidos por observación de ciertas características presentes en organizaciones concretas. Por otro, contiene suposiciones acerca de los atributos de tales elementos (de su eficiencia, por ejemplo), suposiciones que se desprenden de la racionalidad predicada como característica básica del tipo ideal. De este modo, el término burocracia puede significar cosas distintas, según la parte del tipo ideal a que venga referido. La moderna teoría de la organización viene utilizándolo en ambos sentidos.

a) Usos de los aspectos empíricos del tipo ideal

En este sentido, cabe distinguir diferentes subtipos utilizados en la literatura sobre burocracia:

a) La posición más simple consiste en tomar todas las características del tipo ideal, prescindiendo de cualquier consideración acerca de su eficiencia. Desde esta perspectiva, una administración será burocrática en la medida en que sus caracteres coincidan con los ordenados por Weber en el tipo ideal.

b) Otros autores utilizan de modo más selectivo las características empíricas del tipo ideal, añadiendo, modifican-

do o eliminando alguna de ellas, de acuerdo con las exigencias de su análisis concreto o de su concepto de la burocracia.³⁷

c) Un modo más sofisticado de utilizar la construcción de Weber consiste en considerar las características empíricas del tipo ideal como dimensiones, magnitudes, que varían cuantitativamente de una organización a otra.³⁸ Desde esta perspectiva, se niega la necesaria interrelación entre las diferentes dimensiones, de modo que se admite como perfectamente posible la variación simultánea de las mismas en direcciones opuestas. De este modo, pretende salvarse la dicotomía entre organizaciones burocráticas y no burocráticas, pues se admite que una organización puede ser más burocrática en una dimensión y menos burocrática en otra. Negándose la interrelación necesaria entre las diferentes magnitudes, se puede además determinar y valorar directamente la influencia de factores extraburocráticos (tales como la urbanización, la industrialización, etc.) sobre una sola dimensión, no siendo ya preciso referirla a la totalidad de la organización. El análisis resulta, de este modo, mucho más refinado y sofisticado.

b) Utilización de los aspectos valorativos del tipo ideal

En este caso son las características detalladas del tipo ideal lo que se rechaza, hablándose de burocracia en tanto que organización que en la ejecución de sus cometidos presenta una serie de cualidades (racionalidad, eficiencia, ineficiencia).

a) En el lenguaje común, y a veces incluso en el de las ciencias sociales, el término burocracia lleva en sí una connotación valorativa de ineficiencia o papeleo. Un tipo de comportamiento o una administración son tildados de burocráticos cuando presentan algunas de las disfuncionalidades analizadas por los modernos estudiosos de la burocracia (formalismo, desviación de fines, etc., cf. capítulo III). Naturalmente, que este uso del término se encuentra en las antípodas del concepto de Weber. Lo que no quiere decir que Weber haya ignorado los aspectos disfuncionales de las organizaciones modernas. Sucede tan sólo que no les dio mayor importancia en tanto que, por definición, no había lugar para ellos en su tipo ideal.

b) Desde otra perspectiva, burocracia se hace sinónimo de racionalidad. Ahora bien, los conceptos de racionalidad y de eficiencia se encuentran entre los más ambiguos y controvertidos de la teoría de la organización. En el pensamiento weberiano, racionalidad implica adecuación de medios a fines, lo que en el contexto burocrático quiere decir eficiencia.³⁹ Una organización será racional cuando funcione con los medios más adecuados para la consecución de sus objetivos. Pero esto se refiere tan sólo a los fines colectivos de la organización y no a los fines individuales de sus miembros. El hecho de que una organización sea racional no implica, pues, que sus miembros actúen racionalmente por lo que a sus fines y aspiraciones individuales concierne. Contrariamente, desde la perspectiva de que ahora se trata, cuanto más burocrática y racional resulta una organización, más se reducen sus miembros a simples piezas de un mecanismo, ignorantes del sentido y del propósito de su propia conducta. Éste es el tipo de racionalidad que Manheim llama «funcional».⁴⁰

Más concretamente, según Weber, la racionalidad funcional se alcanza con la elaboración (sobre la base del conocimiento científico) de un conjunto de normas que, desde lo alto, tratan de encauzar el comportamiento organizacional con el fin de alcanzar el máximo de eficiencia. Esta concepción de la racionalidad es precisamente la que subrayan las teorías de la organización científica, cuyo fin es el descubrimiento y aplicación de la mejor manera de ejecutar una tarea industrial (cf. capítulo IV).

c) Una nueva aproximación al concepto de racionalidad y al de eficiencia consiste en evitar su confusión con la existencia de reglas o cualquier otro rasgo burocrático. Según Blau, por ejemplo, lo que produce la eficacia no es la disciplina estricta ni la elaboración de reglas, sino antes bien la consecución de condiciones favorables para el desarrollo de la espontaneidad y la iniciativa individual. En este sentido positivo, si la alta dirección interviene y regula las actividades de los funcionarios, lo hace con una finalidad completamente diferente de la atribuida por Weber al control normativo: lo hace con la intención, no de decir al funcionario lo que debe hacer, sino de destruir los obstáculos y establecer las condiciones que le permitan enfrentarse espontáneamente y de modo libre con los problemas que puedan presentarse.⁴¹ Estas consideraciones y hallazgos provocan que Blau «desprecie toda característica e identifique burocracia con

eficiencia: antes que considerarla como un sistema administrativo con características propias, es preferible seguir otro camino distinto del de Weber y concebir la burocracia en términos de sus fines. Y, entonces, la burocracia puede ser definida como una organización que tiende a maximizar la eficiencia en la administración, sean cuales fueren sus características formales».⁴²

d) Si disociamos del concepto de racionalidad administrativa tanto la idea de eficiencia como la de existencia de reglas, podemos dar al término burocracia un tercer significado. Si como pensó Weber, resulta evidente que el moderno comportamiento administrativo toma de modo creciente una orientación racional, podría concebirse esta tendencia como un paso de lo que Sumner llama un «tipo espontáneo» de organización (con fines y reglas que emergen espontáneamente en el curso de las relaciones interhumanas) hacia otro en que los hombres tratan deliberadamente (sobre la base del conocimiento técnico y del pensamiento racional) de determinar y poner en práctica la estructura de tal organización de acuerdo con sus fines y sistema de valores. Tales orientaciones racionalizadoras, no obstante su intento de incrementar la eficiencia de la organización, no han de conseguir necesariamente tal fin.⁴³ Esta determinación racional de que las cosas no vayan por sí mismas (el esfuerzo hacia el control consciente de la evolución de la organización) no viene necesariamente acompañado de la existencia de reglas estrictas de procedimientos operantes a nivel individual o por un crecimiento de la eficiencia.

c) *Burocracia en términos de poder*

Finalmente, para completar la lista de los diversos usos del concepto de burocracia, debemos mencionar brevemente un tercer grupo de definiciones en las que el término toma la connotación de abuso de poder (cf. capítulo I, sección 3). Tales definiciones son muy frecuentes en el campo de la Ciencia política y se refieren principalmente a la Administración del Estado. También aquí es muy numerosa la serie de subsignificados. Por ejemplo, burocracia puede significar abuso en el campo de la política interna (supercentralización, controles autoritarios, falta de un procedimiento democrático en la toma de decisiones), o puede referirse también a un

abuso en las relaciones entre la organización contemplada y los otros centros de poder (poder excesivo del ejecutivo respecto del legislativo, etc.).⁴⁴

4. CONSIDERACIONES FINALES

Cuanto antecede ha puesto de relieve la confusión y ambigüedad con que el término burocracia es empleado por la teoría social moderna. Esta situación es debida, parcialmente, a las contradicciones inherentes al tipo ideal y, en parte también, a la adopción y transformación acrítica del término hecha por varios autores. El tipo ideal de burocracia fue construido principalmente con el fin de facilitar el análisis histórico comparativo de los sistemas administrativos. Y sin embargo, los autores modernos, no obstante la influencia ejercida por las concepciones de Weber, han ignorado los problemas referentes al desarrollo y al análisis comparado de las organizaciones. Con ello, la teoría burocrática ha devenido «predominantemente etnocéntrica, ahistórica y microscópica en su orientación».⁴⁵

Consiguientemente, como el concepto de burocracia —al menos tal como fue entendido por Weber— no parece adecuado para la investigación detallada y empírica de organizaciones concretas, y como tampoco parece posible saber cuál de las muy diversas significaciones actuales del término resulta la más adecuada, hay que concluir que su utilización sólo puede acarrear confusión y ambigüedad. Y, probablemente, la mejor manera de salvar esta complicada situación terminológica consiste en utilizar el término burocracia como hizo Weber, es decir, como un tipo extremo, útil para amplias comparaciones históricas, y emplear para cualquier otro propósito el término organización.

III. Las teorías postweberianas sobre la burocracia

INTRODUCCIÓN

El tipo ideal construido por Weber, por las razones expuestas en el capítulo precedente, no pretendía ser un modelo empírico ni una teoría de la burocracia. Daba cuenta tan solo de los aspectos racionales del comportamiento administrativo. Y, naturalmente, Weber era conocedor de las desviaciones de su tipo y de la consiguiente necesidad de comparar el ideal con la realidad, a fin de comprender el ser real de las organizaciones. De todos modos, él no procedió al estudio empírico de la estructura interna de la burocracia. Esta tarea quedó para sus seguidores, que se han encargado de conducir el análisis sobre bases empíricas.

Robert K. Merton fue uno de los primeros sociólogos que señalaron el otro aspecto del cuadro burocrático. Si como Weber creía, el control normativo estricto favorece la seguridad y permite prever el comportamiento del burócrata, no es menos cierto que también provoca su falta de flexibilidad y la tendencia a desviar los medios de los fines. En realidad, la insistencia en la conformidad a las normas, en la estricta observancia de las mismas, puede inducir al funcionario a confundir la verdadera naturaleza de las reglas de procedimiento, que, de simples medios, pueden llegar a ser consideradas como fines en sí mismas. En tales casos, los aspectos formales e instrumentales de la tarea burocrática resultan más importantes que los sustantivos (el buen servicio a los clientes), y la eficiencia del sistema total tiene que resentirse, en consecuencia. Estos aspectos disfuncionales del sistema se refuerzan todavía más cuando, en respuesta a las protestas de los clientes, el burócrata se defiende actuando todavía de manera más rígida y formalista (escondiéndose tras las normas, etc.).¹

Al abandonar el nivel de la racionalidad ideal, tomando en cuenta los aspectos no racionales del comportamiento, resulta, pues, que un mismo elemento estructural (control normativo estricto) puede producir, a la vez, efectos funcionales (posibilidad de prever, seguridad en la ejecución) y dis-

funcionales (rigidez) por lo que a la realización de los fines de la organización se refiere. Los autores clásicos ya habían tratado de estudiar a nivel general el fenómeno de la desviación de los fines.² El artículo de Merton, por su carácter no empírico,³ está en cierto modo situado entre las obras estudiadas en el primer capítulo. Pero, por otro lado, lo limitado de su objetivo y el énfasis puesto en las disfunciones organizacionales, lo convierten en una especie de puente de paso entre las teorías clásicas y modernas sobre la burocracia.⁴ Este ha sido, en efecto, el punto de partida de una serie de estudios que tratan, primeramente, de completar, de hacer más empírico y realista, el tipo ideal de Weber, y, en segundo lugar, de limitar seriamente su objetivo al mero nivel organizacional, reelaborando así, de una manera más precisa y empírica, algunos de los problemas de la literatura clásica.

1. EL MARCO CONCEPTUAL

Todo estudio de un fenómeno social requiere elegir de entre sus concretos aspectos aquellos que resulten más relevantes a los efectos del problema que se considere. Esta elección, que se efectúa para aislar una parte de la realidad social y reducir así la complejidad de su observación, determina el sistema analítico o conceptual de una teoría: esto es, señala sus límites teóricos, distingue entre propiedades relevantes e irrelevantes, e indica también lo que va a ser explicado y lo que se considerará como dado.

a) Nivel de análisis

Como se dijo en el capítulo I, los autores clásicos estudiaron, más que la burocracia en sí misma, el impacto producido por las organizaciones de gran escala en la estructura política de la sociedad. En cambio, cuantos cultivadores de la Ciencia política han continuado después de Weber el estudio de los problemas burocráticos, han situado sus análisis exclusivamente al nivel de la organización. Aunque en ocasiones se ocupen también del medio ambiente de la organización y de los problemas individuales de sus miembros,⁵ en

realidad, sus preocupaciones siguen girando siempre en torno a la organización considerada en su totalidad. Esta reducción de la perspectiva —reducción con relación a la adoptada por los autores clásicos— ha permitido la formulación de conceptos más precisos y de hipótesis limitadas y de naturaleza más verificable.

De este modo, la mayoría de los estudios post-weberianos presentan un marcado carácter empírico. El caso concreto de estudio deviene forma habitual de la investigación. El estudio elige una organización concreta, ya para examinar minuciosamente su estructura interna,⁶ ya para verificar una serie limitada de hipótesis interconexas.⁷ En cuanto a la acumulación de datos se refiere, además del análisis de los documentos y textos oficiales de la organización, también se emplea frecuentemente el método de observación directa y diversos tipos de encuesta. Precisamente, los datos así obtenidos constituyen la base sobre la que se aceptan o rechazan las hipótesis adelantadas.

b) Las variables tenidas en cuenta

Pero si el empirismo, por un lado, ha reducido el objetivo del análisis, por otro, lo ha hecho más comprensivo. Contrariamente a Weber, que concibió el burócrata ideal como un mero instrumento administrativo, las nuevas teorías presentan un carácter omnicomprendivo. En ellas los aspectos instrumentales del comportamiento burocrático constituye sólo una mera dimensión del modelo. El burócrata es contemplado ahora como un ser humano completo, con emociones, creencias y fines individuales propios, que no siempre coinciden con los generales de la organización. Estos aspectos de su comportamiento pueden influir en la estructura y funciones del conjunto organizacional. En consecuencia, no pueden ser ignorados ni considerados como constantes que se pueden tranquilamente descartar. Cuando estas variables son tomadas seriamente en cuenta, aparece también la necesidad de disponer de los instrumentos conceptuales adecuados, capaces de dar cuenta de las mismas. Se hace necesario entonces un tipo de esquema conceptual capaz de mostrar de manera significativa los aspectos de la realidad de la organización elegidos como relevantes.

a) La aproximación funcionalista

En realidad, con la introducción de los aspectos no racionales del comportamiento individual, al nivel de la organización, la burocracia deja de ser contemplada como una ordenación formal de actividades conscientemente coordinadas y pasa a ser considerada antes bien como un sistema social, un sistema en parte creado intencionalmente, pero en parte también formado de manera espontánea por la acción de una serie de fuerzas que emergen de la interacción humana. Los diversos subgrupos, roles, normas y valores que así aparecen en el cuadro formal previamente determinado son algunas de las partes interdependientes de la estructura social.⁸

El análisis funcional, en tanto que instrumento descriptivo y explicativo, constituye una manera interesante de estudiar sistemáticamente las relaciones entre las partes de la organización así como la función que cada una de ellas desempeña con relación al todo. La organización en tanto que sistema, y los diversos subsistemas comprendidos en la misma, pueden ser concebidos como entes dotados de necesidades (exigencias funcionales). De una parte de la estructura puede decirse que tiene una función sólo cuando ella contribuye de alguna manera a la satisfacción de una necesidad.⁹ Y cuando los efectos de la acción de una parte dificultan tal satisfacción, entonces se habla de consecuencias disfuncionales o de la disfuncionalidad de la parte respecto de la necesidad en cuestión.¹⁰ De donde resulta que una parte o sector social concreto puede tener consecuencias funcionales y disfuncionales al tiempo, según las distintas necesidades del sistema que se consideren. En tales casos, el problema consiste en «determinar claramente el balance conjunto de consecuencias»,¹¹ con el fin de poner en claro si es funcional o disfuncional el efecto total del componente considerado.

Otra distinción fundamental del funcionalismo es la que se establece entre funciones aparentes y funciones latentes (o disfunciones) de una organización social. No toda contribución a la satisfacción de las necesidades de la organización es intencionada, voluntaria. Cuando se distingue entre el fin perseguido por el agente y los resultados objetivos de su comportamiento, resulta evidente que el uno difiere muy a menudo de los otros. Ciertos comportamientos producen consecuencias inesperadas por lo que a la satisfacción de las ne-

cesidades del sistema o de los subsistemas se refiere. Y tales consecuencias no sólo son imprevistas sino que resultan también frecuentemente imperceptibles, incluso después de producidas. Son éstas las llamadas consecuencias latentes del comportamiento social.¹²

Finalmente, para los funcionalistas, no basta que el análisis sea capaz de constatar si un elemento estructural produce resultados funcionales o disfuncionales desde el punto de vista de las necesidades del sistema. Es preciso también que el análisis alcance capacidad explicativa, tratando de identificar los mecanismos concretos mediante los cuales se produce la reducción o intensificación de las necesidades sociales. En tal sentido, el investigador no debe limitar su estudio únicamente a procurar una enumeración de los elementos estructurales y de sus funciones o disfunciones respectivas, sino que debe también investigar los procesos que, en definitiva, explican el movimiento y el cambio.

2. LA «DIALECTICA» DE LA BUROCRACIA

Uno de los rasgos más distintivos e interesantes de las teorías post-weberianas es su carácter dinámico y dialéctico, el énfasis puesto por sus representantes en el cambio social producido a pequeña escala y debido a ciertas tensiones y dilemas inherentes a toda organización burocrática. Examinaremos con cierto detalle este aspecto central de las teorías sobre la burocracia.

Un punto importante, que conviene tener en cuenta para distinguir la burocracia de los otros sistemas sociales, es que en el burocrático encontramos un mayor grado de intencionalidad, de propósito explícito de modelar sus actividades y fines. Las organizaciones formales se establecen siempre para la obtención de un cierto fin; los hombres, de manera más o menos consciente, coordinan sus actividades para la consecución de ciertos objetivos. Esta coordinación necesita un sistema de control intencional, que se instrumenta generalmente mediante reglas definidoras de las tareas y responsabilidades de cada miembro de la organización así como de los mecanismos formales que permitirán la integración de dichas tareas. Tales reglas constituyen la estructura formal de la organización.¹³

Ahora bien, como estas reglas no se refieren a materias o instrumentos inertes sino a seres humanos, a individualidades completas, no pueden llegar nunca a controlar completamente la situación, esto es, a dirigir plena y exactamente las actividades de la organización hacia la consecución de los fines preestablecidos. Los individuos tienen siempre fines propios, que no siempre son coincidentes con los de la organización. Más claramente, los fines de la organización, desde el punto de vista de sus miembros, son simples instrumentos para la consecución de sus propios fines¹⁴ (y lo mismo puede decirse de los diversos subgrupos comprendidos en la organización). Resulta, así, evidente que los fines individuales pueden entrar en conflicto con los de la organización, poniendo en riesgo los esquemas y objetivos preestablecidos. Por ejemplo, las relaciones previstas en los contratos están a menudo en desacuerdo con las relaciones realmente practicadas en el proceso de contacto diario; es decir, que las normas formales pueden estar en desacuerdo o conflicto con las reglas informales de conducta emergidas espontáneamente en el proceso de interacción social.

Por todas estas razones, los miembros de la organización no cumplen automáticamente las reglas formales. La ejecución de éstas es siempre problemática e imprevisible. Y es, precisamente, esta «fundamental recalcitrancia de los instrumentos humanos»¹⁵ lo que explica las consecuencias imprevisibles de la acción y del control intencional. La tensión entre las reglas formales, que persiguen el control del comportamiento en la organización, y la recalcitrancia de tal comportamiento, es lo que impide el pleno control y lo que, al tiempo, genera y desarrolla de modo imprevisto nuevas necesidades y situaciones, que, a su vez, determinan un nuevo intento de control de la situación mediante nuevas reglas. De un modo general y esquemático, la estructura general subyacente en la mayor parte de los modelos burocráticos considerados parece ser la siguiente:

Control intencional → Consecuencias → Nuevos controles
(normas) imprevistas

Este conflicto entre lo formal y lo informal da a la organización un aspecto dinámico y siempre cambiante.¹⁶ Contrariamente a la imagen popular, la burocracia no debe ser contemplada como una estructura rígida y estática sino antes

bien como un sistema de tensión y cambio continuos. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que este sistema dialéctico subyacente a los diversos modelos burocráticos toma diversas formas, según el autor y el tipo de situación organizacional considerada.

Así, Alvin Gouldner, en su obra *Patterns of Industrial Bureaucracy*, ha señalado la naturaleza dialéctica de las reglas burocráticas. La elaboración de la regla produce la consecuencia funcional, y a menudo involuntaria, de reducir la visibilidad de las relaciones de poder entre burócratas inferiores y superiores.¹⁷ En un contexto cultural con normas democráticas igualitarias como el americano, esta simulación de poder, oculta tras las normas escritas, reduce la tensión interpersonal y favorece la cooperación. Pero, por otro lado, la imposición de reglas presenta un aspecto disfuncional. Especialmente, la detallada definición por reglas de un comportamiento inaceptable aumenta la conciencia de los empleados acerca del mínimo comportamiento aceptable. Esta última variable, cuando opera conjuntamente con un bajo nivel de personalización de los fines de la organización, incita al burócrata a la realización del trabajo mínimo exigido, actitud que va, naturalmente, en detrimento de la productividad de la organización. En estos casos, y como consecuencia, se producirá un incremento de las actividades de supervisión y de control; pero estas acciones provocarán, a su vez, un nuevo incremento de los conflictos y tensiones interpersonales.¹⁸

En su obra *Wildcat Strike*,¹⁹ el modelo dialéctico toma una forma algo diferente. Viene expresado en términos, por un lado, de amenazas o actitudes desorganizadoras, que trastornan el equilibrio del sistema y aumentan la tensión, y, por otro, de mecanismos de defensa de la propia organización, que son como la respuesta de ésta a aquellas tensiones, respuesta que trata de llevar el sistema a una nueva situación de equilibrio.²⁰ En realidad, si sustituimos las expresiones amenazas, tensiones y mecanismos de defensa por las de necesidades y mecanismos para su satisfacción, nos encontraremos con el mismo modelo de cambio burocrático de Blau. En este caso, la intervención racional (normas) afrontadora de las necesidades emergentes, provoca inintencionadamente, y en el mismo momento en que tales necesidades son satisfechas, la aparición de otras nuevas, que exigen a su vez nuevas intervenciones racionales, y así sucesivamente.

Por último, Selznick²¹ cree que el dilema central de la burocracia procede de la necesidad de delegar el poder en los subsistemas organizacionales. La creciente complejidad de las tareas de las organizaciones modernas hace inevitable la descentralización y delegación de responsabilidad en los órganos intermedios. Y tal medida ocasiona en la organización el resultado paradójico de un desplazamiento de fines, una bifurcación de intereses entre el sistema central y sus subunidades descentralizadas. Existe, en efecto, una tendencia por parte de estas últimas a infravalorar los fines de la organización total en beneficio de los suyos propios y siempre limitados.²² De este modo, los subfines devienen fines en sí mismos, situación que provoca la necesidad de incrementar el control central, pero que produce también un círculo vicioso del que resulta difícil salir.²³

Naturalmente que este esquema circular de autorreformismo de la racionalización (el establecimiento de reglas provoca la necesidad de más reglas) de los modelos burocráticos expuesto en este capítulo tiene carácter meramente analítico. Se refiere simplemente a una tendencia que, existiendo siempre, puede en casos concretos estar más o menos reprimida por la acción de fuerzas equilibradoras. Así, por ejemplo, en el modelo de Gouldner, variables tales como la fuerte identificación con los fines generales de la organización, actitudes de los supervisores o la manipulación de normas igualitarias, pueden actuar contra la espiral de racionalización. Además, y por lo que a la utilidad de los modelos anteriores respecta, puede decirse que su fin no es procurar una visión pormenorizada del comportamiento organizacional (tales modelos acentúan, antes bien, los caracteres imprevisibles de este comportamiento). Tampoco procuran una fórmula rápida para la solución de los problemas administrativos. Pero resultan muy útiles como instrumentos de análisis, como indicadores de tendencias y frenos, que es preciso tener en cuenta para la aprehensión de las realidades organizacionales concretas.²⁴

3. NUEVO EXAMEN EMPIRICO DE LOS PROBLEMAS CLASICOS

Como ya se dijo, los principales problemas considerados por los autores clásicos fueron posteriormente reexaminados de manera más sistemática y rigurosa. En términos muy generales, puede decirse que esta reconsideración empírica no modifica radicalmente los hallazgos de los primeros autores. No prueba tampoco que aquéllos estuvieran equivocados. Más bien restringe sus afirmaciones, muestra su amplio carácter, pone de relieve que las cosas son más complejas y, con ello, la unilateralidad de las generalizaciones clásicas, válidas sólo bajo ciertas condiciones (siendo la identificación de estas tarea urgente de la ciencia social).

Por otra parte, predomina un talante general más optimista. Hay una fuerte reacción contra lo que Gouldner llama «el sentimiento metafísico»²⁵ en el panorama actual de la literatura sobre la burocracia, es decir, contra la tendencia a dramatizar y acentuar exageradamente tanto el inevitable dominio burocrático como la deteriorización de la democracia y la libertad individual. Existe la convicción creciente que de que «si el mundo de la teoría es predeterminado y gris, el mundo diario es verde, con posibilidades que necesitan ser cultivadas».²⁶ En este sentido, en los últimos estudios parece que prevalece la creencia de que no existe una incompatibilidad radical entre la existencia de organizaciones de gran escala y la subsistencia de la libertad política y de la iniciativa personal. Se piensa que la cuestión de si la burocracia seguirá permaneciendo como un instrumento o, por el contrario, se convertirá en el auténtico dirigente, depende de una complejidad de factores, susceptibles de ser identificados y adecuadamente manipulados.

a) Burocracia e iniciativa individual

¿La estructura de las organizaciones de gran escala y la exigencia de su funcionamiento eficiente y racional son, en realidad, hostiles al ejercicio de la iniciativa individual? Peter Blau en sus diversos escritos sobre burocracia²⁷ habla del mito —primeramente contenido en la teoría de Weber y adoptado más tarde por los teóricos y prácticos de la organización científica (cf. capítulo IV)— según el cual la racio-

nalidad sólo llega de arriba —de la cúspide jerárquica—, el mito de que la única manera de producir el comportamiento racional del miembro de la organización consiste en decirle exactamente y con detalle lo que tiene que hacer, desproveyéndole de toda iniciativa. Blau ha demostrado en sus trabajos de investigación cómo tales creencias y las consiguientes políticas organizacionales disminuyen la productividad y la moral de los empleados. Blau piensa que existen tipos de control descentralizados y no autoritarios que también permiten la dirección consciente de las actividades burocráticas y el ejercicio de la iniciativa individual. Piensa, por ejemplo, que un adecuado procedimiento de selección y formación del personal puede permitir que cada individuo sea capaz de adoptar decisiones y asumir las responsabilidades consiguientes sin la dirección frustradora de las reglas o las órdenes procedentes de arriba, de la cúspide jerárquica. El afianzamiento de los controles indirectos y del planeamiento organizacional pueden y deben producir el cese de la regimentación —ordenación militar— de los individuos. En este sentido, la cúspide jerárquica debe esforzarse por eliminar cualquier obstáculo que pueda oponerse al ejercicio de la iniciativa y responsabilidad individuales.²⁸

Los estudios llevados a cabo por Gouldner en una fábrica de yesos le han conducido también a idénticas posiciones de optimismo y antiautoritarismo. Esforzándose en superar algunos de los límites de la teoría burocrática de Weber —a la que, sin embargo, toma como punto de partida—, distingue entre reglas que tienen carácter sancionador y reglas representativas. La fuerza y legitimidad de las primeras es unilateral, es decir, se basan en el consentimiento de solo una, y no de la totalidad de las partes afectadas por las mismas; las segundas, se establecen democráticamente y gozan, por ello, del apoyo de todos los miembros de la organización, tanto de los directores como de los obreros.²⁹ Según Gouldner, en una organización burocrática donde predominen las reglas representativas, podrá evitarse todo conflicto abierto; en este tipo de organización, el incumplimiento de las reglas ha de atribuirse a la ignorancia o descuido bienintencionados, no a la voluntad consciente de infringirlas. En consecuencia, en este tipo de organización, el buen funcionamiento depende no tanto de la sanción cuanto de la educación, concebida como instrumento de reducción al cauce legal de los comportamientos desviados.

Ahora bien, las distinciones expuestas no pretenden desmentir los efectos frustradores producidos por las estructuras burocráticas en la personalidad individual; quieren significar tan sólo que cuando se contempla empíricamente el funcionamiento de las organizaciones burocráticas, se perciben diversas posibilidades y alternativas a menudo oscurecidas por las teorizaciones de sillón acerca de abstracciones tan altisonantes como la burocracia, la democracia o la libertad. Los autores referidos muestran, por otra parte, que en la mayoría de los casos, el control autoritario, en lugar de constituir un estímulo, resulta más bien un obstáculo para la consecución de un alto nivel de productividad.³⁰ Por último, otras investigaciones empíricas han puesto de relieve la presencia en las organizaciones modernas de una persistente tendencia a la aparición de estructuras de autoridad más descentralizadas y flexibles.³¹ Incluso en las burocracias militares, cuya organización autoritaria se da por sentado, ha encontrado Janowitz una tendencia similar hacia el uso de métodos de control menos rígidos y estrictos (control por persuasión, etcétera).³² Y por lo que a las organizaciones industriales respecta, se cree que la introducción de la automación acarreará idénticos resultados, en cuanto que remplazará la regimentación estricta del sistema de trabajo en cadena.³³

b) La burocracia y el problema de la oligarquía

La ley de la oligarquía de Michels es otra de las formulaciones que han sido empíricamente reconsideradas por los autores modernos. Como se ha visto en el epígrafe precedente, el efecto principal de estas reconsideraciones no ha sido el rechazo total de las hipótesis generales clásicas, sino más bien su reelaboración y afinamiento. Hoy, si bien nadie pone en duda la existencia en las modernas burocracias de elementos estructurales que facilitan la oligarquía, se rechaza, sin embargo, el aspecto superdeterminista de las generalizaciones de Michels. Existe la convicción creciente de que es imposible estudiar la burocracia y encontrar sus leyes sin especificar bajo qué condiciones resulta verdadera una cierta generalización. Y es evidente que Michels no prestó la debida atención a las condiciones organizacionales y sociales delimitadoras del área de aplicación de sus afirmaciones.

Esta parte del trabajo ha sido llevada a cabo más feliz-

mente por Lipset, Trow y Coleman. En un estudio intensivo de un caso concreto —La Unión Tipográfica Internacional—³⁴ cuyo sistema democrático desafía la ley de hierro de la oligarquía, trataron de identificar las condiciones estructurales e históricas que explican la aparición y mantenimiento en la Unión del sistema bipartidista. Estos autores destacaron y examinaron detenidamente la manera en que el sistema político interno de la Unión venía afectado por la presencia de factores tales como la relativa autonomía y descentralización de las subunidades locales,³⁵ el status de sus dirigentes,³⁶ el grado de participación e interés de la generalidad de sus miembros,³⁷ el sistema de valores de la organización,³⁸ etcétera.

Estos estudios provocan dudas muy fundadas respecto de afirmaciones tales como la de la inevitabilidad de la oligarquía en las organizaciones de gran escala. Antes que nada, el estudio empírico sensibiliza al científico para captar la falta de soluciones uniformes o monolíticas y le ayuda, además, a percibir diversas alternativas posibles para toda organización, le incita a preguntarse por los factores que producen el cambio en la estructura y funcionamiento de la organización. Como los citados autores señalan, «este estudio ha demostrado que hay mucha más variedad en la organización interna de las asociaciones de lo que la llamada ley de hierro de la oligarquía permite suponer».³⁹ En otra línea, cultivadores de la Ciencia política tales como Maurice Duverger y Sigmund Neumann,⁴⁰ han puesto de relieve los aspectos incorrectos de las formulaciones de Michels⁴¹ al demostrar la extrema variabilidad de las estructuras organizacionales de los partidos políticos.

Pero, con el fin de colocar en su justa perspectiva a las críticas hechas a la ley de hierro de la oligarquía de Michels, no debemos tampoco exagerar su mensaje optimista (por lo que a la suerte de las instituciones democráticas en el interior de las organizaciones se refiere). Así, por ejemplo, los autores de la *Union Democracy*, al demostrar la alta contingencia de la serie de los eventos históricos que han hecho posible la democracia interna de la Unión Tipográfica Internacional, han puesto también de relieve lo difícil y raro que hoy resulta alcanzar tal sistema democrático de organización. En realidad, el sistema bipartidista de la Unión Tipográfica constituye la única excepción que cabe registrar en el panorama sindical americano. Por otra parte, otros estudios empíricos

recientes muestran la vigencia actual de las hipótesis de Michels: la mayoría de los estudios llevados a cabo en el campo sindical han demostrado los aspectos oligárquicos existentes en sus estructuras.⁴² Y el fenómeno no se limita sólo a este campo, sino que es también común a toda clase de organizaciones voluntarias (cooperativas, asociaciones médicas, iglesias, etc.).⁴³

Pero, a pesar del hecho innegable de que la mayoría de las organizaciones voluntarias de gran escala tienen un sistema político unipartidista, muchos autores modernos se niegan a aceptar, sólo en base a este hecho, las conclusiones pesimistas de Michels (tales como la manipulación de la base por la élite permanente de la organización y las, en consecuencia, escasas posibilidades de democracia en el mundo moderno). En realidad el debate sobre este tema crucial no ha quedado, ni mucho menos, cerrado.⁴⁴ Para terminar esta sección, advirtamos que el examen aquí realizado de algunos problemas considerados en las modernas teorías sobre la burocracia no pretende ser exhaustivo. Lejos de ello, hemos querido tan solo mostrar la forma en que algunos de los problemas centrales de nuestra sociedad organizacional, ya estudiados por los autores clásicos, han sido reexaminados en los estudios más recientes.

4. OBSERVACIONES CRITICAS

a) *Problemas metodológicos en el estudio de un caso concreto*

Los autores post-weberianos más representativos en la literatura burocrática han basado sus obras en la investigación minuciosa de un caso organizacional concreto. Hoy resulta ya un lugar común hablar del dilema «estudio del caso concreto-estudio conjunto de diversas organizaciones». Por un lado, el estudio del caso concreto permite nuevos hallazgos e hipótesis fructíferas acerca del funcionamiento de la organización particular considerada, aunque no procura la posibilidad de verificar tales hipótesis. Por otro, el estudio conjunto de muchas organizaciones permite la posibilidad de generalizar y encontrar conclusiones metodológicamente válidas, pero a expensas de no pasar de un nivel muy superfi-

cial o trivial. Esta superficialidad se debe al hecho de que, cuando se consideran muchas organizaciones, se trata de relacionar de modo excesivamente abstracto unas cuantas variables organizacionales, sin tomar seriamente en consideración el amplio contexto en el que tales variables se hallan comprendidas. Una elección parece así inevitable entre la substancia teórica y la sofisticación metodológica.

A pesar de la existencia de este dilema en el estudio de las organizaciones (y en las ciencias sociales en general) en la mayoría de los casos no se presenta tan claro y tajante como en principio parece. Por lo que a la debilidad metodológica del estudio de un caso concreto se refiere, si bien es cierto que sus hallazgos no permiten explicaciones que lo desborden, no lo es menos que su valor no se reduce a descubrimientos impresionistas o simples descripciones sin relieve general. El estudio de un caso concreto puede tomar un carácter particular o general. En el primer caso, el estudioso está más interesado en la descripción del caso mismo que en sus implicaciones teóricas. No obstante su necesidad de utilizar generalizaciones teóricas para describir y explicar el caso bajo observación, la teoría es para él un simple instrumento, pues su propósito fundamental es el análisis de una situación particular. En el segundo el estudioso se interesa por los aspectos particulares de una organización sólo en tanto en cuanto resultan teóricamente relevantes.

Los estudios de burocracia aquí tenidos en cuenta son claramente del tipo generalizador. Los autores, normalmente sociólogos, al emprender sus investigaciones, llevan *in mente* ciertas hipótesis, ciertos problemas teóricos que incluyen su método de observación y el tipo de datos que van a ser recogidos. Por otra parte, desde el momento en que se introducen datos históricos en la explicación de la estructura organizacional, se está siguiendo la misma perspectiva generalizadora.⁴⁵

La técnica del caso concreto ni implica necesariamente un estudio meramente descriptivo y particularista ni supone una afirmación puramente impresionista y falta de todo tipo de evidencia. Por el contrario, muchas de las hipótesis adelantadas en tales estudios están formuladas en términos más o menos operativos y son susceptibles de verificación empírica. Por ejemplo, *Service and Procedure in Bureaucracy* de Francis y Stones es un ambicioso intento de comprobar, por muy diversos procedimientos, si la impersonalidad de las re-

laciones y la orientación procedimental de los empleados (insistencia en el aspecto formal de las reglas) es un rasgo necesario de toda organización burocrática. Por otra parte, y a pesar de que, por definición, en el estudio de un caso concreto no se puede verificar comparativamente la relación entre dos variables, sin embargo, una cierta comparación es siempre posible en el seno de toda organización. Así sucede, por ejemplo, cuando se examinan relaciones entre variables en momentos históricos diferentes. En este sentido, Lipset ha tratado de verificar la relación existente entre la alta estratificación ocupacional y el resquebrajamiento político intenso de un sindicato democrático examinando si existió en el pasado una gran heterogeneidad de intereses entre los diversos grupos ocupacionales y si tal heterogeneidad estuvo acompañada por una intensificación del conflicto político en el seno del sindicato.⁴⁶

Cuantas consideraciones preceden en defensa del estudio del caso concreto no intentan, desde luego, ocultar sus evidentes limitaciones ni la utilidad del estudio comparativo de muchas organizaciones. Resulta obvio que, por mucha ingeniosidad que se despliegue en la verificación de las hipótesis, no podemos estar nunca seguros de su validez general si sólo un caso organizacional ha sido considerado. Por el contrario, resulta casi cierto que tales hipótesis serán válidas sólo bajo ciertas condiciones y para un cierto tipo de organización. Así las cosas, la única forma de descubrir estas condiciones no puede ser otra que la comparación de más de un caso.⁴⁷

Pero estudio comparativo no quiere decir automáticamente estudio de conjunto. El conflicto entre rigor metodológico y profundidad de los hallazgos no es tan insalvable como a menudo parece. En realidad, una vez abandonamos el estudio intensivo de un caso concreto, no estamos necesariamente obligados a proceder a un vasto y superficial examen de cientos de casos. La elección estratégica de unos cuantos casos (entre dos y cinco) posibilita, en efecto, combinar la intensidad del estudio y las modificaciones comparativas de variables significantes. Para identificar algunas de las más importantes condiciones bajo las que una cierta hipótesis —formulada en el contexto del estudio de un caso concreto— es válida, no es necesario, pues, estudiar un número inmanejable de organizaciones. Mediante el estudio intensivo de sólo uno o dos casos, y la elección apropiada de otros po-

cos, más o menos intensamente tratados, se pueden soslayar las desventajas tanto del estudio del caso concreto como del de un número excesivo de organizaciones. En *Union Democracy*, los autores siguieron un método similar, en su esfuerzo por determinar las condiciones bajo las cuales es y no es válida la ley de hierro de la oligarquía. En lugar de enviar cuestionarios redactados de modo arbitrario a docenas de organizaciones, eligieron un caso significativo (significativo en el sentido de que las generalizaciones de Michels no le eran aplicables) a los efectos de la comparación. Así, su trabajo complementa el de Michels, y ambos en conjunto constituyen una prueba de los resultados tan fructíferos que pueden alcanzarse con el análisis comparativo limitado. En realidad, es por tal procedimiento como puede llegarse a formular generalizaciones limitadas, bien fundadas y teóricamente importantes a la vez. Y es principalmente este tipo de estudio, visiblemente olvidado en la literatura actual, el que me parece procurar la aproximación más prometedora en este contexto.

Desde luego, las consideraciones expuestas no intentan disminuir la importancia de los estudios amplios y de conjunto a los efectos de procurar información sobre las organizaciones. Esta información (generalmente dada en forma de correlaciones entre variables organizacionales) sirve a delimitar los aspectos distributivos de la estructura orgánica.⁴⁸ Pero tal perspectiva no ayuda mucho cuando se quiere estudiar la estructura de una concreta organización, en tanto que sistema social, en términos de su medio ambiente, grupos, reglas, valores y sistema de relaciones.⁴⁹ En realidad, no creo que en el estadio actual de nuestros conocimientos, los estudios de conjunto (especialmente aquellos que tratan de establecer correlaciones válidas entre todo tipo de organizaciones) puedan llevarnos a logros considerables. Los factores en juego en cada situación organizacional son tan complejos e interdependientes, que la abstracción de su contexto de unas cuantas variables explicativas ha de conducir casi necesariamente a resultados triviales o inconsistentes.⁵⁰

¿Es realmente posible estudiar, por ejemplo, las relaciones entre la productividad y el control estricto, o el problema de la democracia interna, mediante el análisis de un gran número de organizaciones tan dispares como partidos políticos, asociaciones automovilísticas, iglesias y empresas industriales? El ejemplo resulta, desde luego, muy crudo, pero

plantea acertadamente la cuestión. En el momento actual, la investigación debe centrarse en áreas organizacionales cuyas burocracias ofrezcan características con un alto grado de semejanza. Porque mediante la aproximación comparativo-intensiva a unos pocos casos similares podrán construirse generalizaciones rigurosas y válidas para contextos organizacionales bien definidos y circunscritos. Es así como podrá también desarrollarse el conocimiento sistemático de carácter acumulativo. Aunque limitado, tal conocimiento podría, por otra parte, resultar una sólida base para la formulación de tipologías organizacionales, que, de este modo, no resultarían arbitrariamente construidas, pues se encontrarían estrictamente ajustados a los resultados y a las exigencias de la teoría.⁵¹ Y por este camino, podríamos conseguir, en último término, generalizaciones más amplias, válidas para burocracias con los más diversos fines y pertenecientes a las más distintas culturas.

286630

b) La aproximación funcionalista

Tras desprestigiarse primeramente por su tendencia organicista, el análisis funcional ha sido después rehabilitado y adoptado por muchos sociólogos modernos.⁵² Ahora bien, si el funcionalismo ocupa una posición central en la teoría sociológica moderna, también ha devenido el centro de numerosas críticas. Y como este método es ampliamente utilizado en la literatura organizacional,⁵³ interesa aquí exponer algunos de sus problemas más controvertidos, especialmente aquellos que resultan más relevantes para el estudio de la burocracia.

Análisis funcional y dicotomía formal-informal. La oposición formal-informal, tan ampliamente utilizada en los escritos que tratan sobre burocracia, resulta a la vez útil y confusa. Por un lado, es un instrumento muy conveniente en tanto que dirige la atención del estudioso hacia la tensión —inherente y continua— entre la coordinación racional de actividades, por una parte, y la aparición de modelos espontáneos de relaciones interpersonales y de valores y creencias, por otra. Tal oposición procura al análisis organizacional una perspectiva dinámica y dialéctica, además de un punto de partida realmente útil para el estudio del cambio en la organización.

Pero, en otro sentido, cuando queremos utilizar de manera más precisa la oposición formal-informal, surgen muchas dificultades. Por ejemplo, cuando se entra en una organización concreta con el fin de observar rigurosamente el comportamiento de sus miembros, resulta en extremo difícil distinguir en sus acciones lo que es formal de lo que es informal. En determinados casos, estos dos aspectos están tan inextricablemente unidos que todo intento dirigido a su diferenciación sistemática está abocado al fracaso. Tal y como veremos en uno de los próximos capítulos, la utilidad de la distinción formal-informal resulta eminentemente dudosa,⁵⁴ al menos por lo que a los análisis muy concretos de los comportamientos se refiere. Por otra parte, la insistencia excesiva en la oposición formal-informal puede desviar la atención del estudio de la organización en cuanto sistema social unitario y completo (en el que la estructura formal no es sino uno más de los aspectos). Como veremos más adelante, a pesar de que los teóricos de la burocracia hablen tan a menudo de aproximación funcional y de organización en tanto que sistema social, han prestado más atención a la dialéctica formal-informal que al análisis sistemático de su estructura y funciones.

Funciones latentes y consecuencias involuntarias de la acción. Como en el caso de la distinción formal-informal, los conceptos de consecuencias involuntarias y latentes de la acción facilitan tanto como complican el estudio de la burocracia. Por un lado, son instrumentos metodológicos muy útiles en tanto que sensibilizan al investigador respecto de problemas en principio no planteados. De hecho, esta atención prestada a lo discrecional, a lo imprevisto, ha producido muchos hallazgos reveladores y dado cierta vitalidad (e interés) a los escritos en materia de burocracia, caracteres éstos muy alejados de los de los estudios organizacionales más recientes (cf. capítulo V).

Pero, por otro lado, el uso de tales conceptos produce considerables dificultades metodológicas. Así, según Merton, una función latente es aquella cuyas consecuencias no son ni reconocidas ni queridas por quienes, sin embargo, la realizan en una situación concreta.⁵⁵ Las dificultades aparecen cuando se trata de aplicar tal concepto a una investigación empírica. ¿Cómo determinar operativamente si una función es voluntaria o involuntaria, reconocida o latente? ¿Y si algunos

agentes reconocen tales consecuencias y otros no? ¿Debemos en tal caso decidir de acuerdo con la conciencia de la mayoría, con la de los líderes, o sólo con la de algunos de los agentes? Para salvar tales dificultades, Gouldner ha propuesto una definición algo modificada de las funciones manifiestas y latentes. Para él, mientras que las funciones manifiestas hacen referencia a aquellas consecuencias de una acción social coincidentes con las culturalmente prescritas para dicha acción, las funciones latentes se refieren a las consecuencias culturalmente no prescritas para la misma.⁵⁶ Mediante esta redefinición se impide la tarea, a menudo imposible, de descubrir el estado de conciencia de cada actor social, y se consigue, además, que se preste atención a la cultura de la organización o del grupo (es decir, al sistema de valores y creencias común a todos sus miembros).

Pero ni aun con esta modificación queda el problema enteramente resuelto. Porque, en realidad, puede ser igualmente difícil determinar lo que en una concreta cultura está prescrito y lo que no lo está. Por otra parte, ciertas consecuencias pueden estar culturalmente más o menos prescritas. A partir de aquí y a los efectos de la investigación, podría ser útil emplear en ciertos casos, en lugar de la dicotomía funciones manifiestas-latentes, una escala en la que estos dos tipos de funciones fuesen los dos polos de un continuo. Y en este sentido podría hablarse de grados de imprevisibilidad o de estado de latencia de las consecuencias de la acción social.

Análisis funcional y sistemas de automantenimiento. Pero se puede preguntar lícitamente hasta qué punto se está autorizado para hablar de funciones y disfunciones latentes. ¿Por qué no hablar simplemente de los efectos o consecuencias de la acción sobre la estructura general o sobre una propiedad concreta del sistema? Según los críticos del funcionalismo, la distinción entre los dos tipos de función está justificada sólo en el caso de acciones voluntarias o intencionales, es decir, cuando un determinado comportamiento fue voluntariamente establecido para la satisfacción de ciertas necesidades sociales conscientemente sentidas.⁵⁷ Sólo en tales casos está justificado el empleo del término función en lugar del de efecto. Pero cuando en la base del comportamiento social no existe una actividad voluntaria y consciente, toda expresión de función puede ser parafraseada en una

expresión de efecto sin pérdida ninguna de sentido.⁵⁸ Por otra parte, y de acuerdo con tales críticas, al hablar de funciones latentes se corre el riesgo de materializar la realidad social, de concebirla como algo independiente de los actores que son su base. En realidad, si por latente o inintencionado queremos significar la ausencia de actuación voluntaria y consciente, y si con el término función queremos indicar algo más que con el de efecto, estamos cayendo en una desviación teleológica, porque, implícitamente, hemos introducido en el análisis una especie de entidad misteriosa reguladora de las necesidades del sistema social y situada a espaldas de sus miembros.⁵⁹

Esta sería objeción se contesta de manera adecuada si se pone en claro que, cuando se habla de función latente que satisface necesidades de la organización o contribuye al mantenimiento de una propiedad del sistema (su cohesión, por ejemplo), implícitamente se supone que el sistema en cuestión lo es de automantenimiento por lo que a la propiedad anterior respecta. Esto quiere decir que las variables del sistema causalmente relevantes respecto de sus propiedades están tan íntimamente relacionadas que la variación de una de ellas afecta a las otras de manera tal que el sistema se mantendrá siempre dentro de ciertos límites predefinidos (por lo que a la propiedad concreta se refiere). En otras palabras, que en el interior del sistema existe un mecanismo negativo de automantenimiento que tiende a producir que un cierto estado o propiedad permanezca como constante del sistema.⁶⁰

Cuando se acepta lo anterior, hablar de funciones no implica necesariamente la existencia de un agente persecutor de fines.⁶¹ Entonces, el concepto de función latente o inintencionada ya no implica tampoco la idea de una misteriosa conciencia social reguladora del sistema, sino simplemente un tipo especial de relación entre algunas variables del mismo.⁶² Implica, en otras palabras, que la variable o el comportamiento social que cumple una función latente es, directa o indirectamente, el elemento de un conjunto que se automantiene. Precisamente es esta implicación lo que señala y justifica la diferencia entre los términos efecto y función. Por ello, cuando esta implicación no se hace, es decir, si no se considera que el sistema se automantiene, no hay ninguna razón para preferir el término función al término efecto. En realidad, si no hay mecanismo de automantenimiento regula-

dor de las necesidades del sistema, si no hay garantía de que por los menos una propiedad o necesidad se mantendrá dentro de ciertos límites, no tiene sentido hablar de funciones o disfunciones latentes o inintencionadas.⁶³

Análisis funcional y multiplicidad de puntos de referencia. Otra importante crítica dirigida al funcionalismo se refiere a su vaguedad. En este sentido, se señala que decir que determinado comportamiento social es funcional porque contribuye de modo general al mantenimiento del sistema es casi una tautología, en tanto que por definición todas las partes del sistema, al ser más o menos interdependientes, contribuyen de alguna manera al mantenimiento del todo. Y aunque tal afirmación no sea tautológica, cuando la explicación funcional se detiene en este punto, es evidente que no nos descubre nada interesante ni iluminador. A mi modo de ver, este tipo de crítica está justificado cuando se refiere a la manera en que muchos analistas de las organizaciones emplean el método funcional; pero no lo está en absoluto cuando viene referida al funcionalismo *per se*. Si en la práctica resulta realmente difícil la aplicación rigurosa del método funcional, ésta no es ni mucho menos imposible. En otras palabras, la vaguedad no es una debilidad inherente e insuperable del método.

Lo primero a señalar a este respecto es que un sistema puede ser contemplado en función de una sola de sus propiedades y necesidades. Y en tales casos se observa que no todas las partes del mismo son necesariamente relevantes a los efectos de la necesidad o propiedad considerada. Algunas partes pueden ser causalmente relevantes respecto de una o más propiedades del sistema e irrelevantes respecto de otras.⁶⁴ Por otra parte, la existencia de subsistemas con propiedades propias (departamentos, grupos, individuos) complica todavía más el problema, porque un determinado comportamiento social puede ser simultáneamente relevante para el sistema general y para uno o más subsistemas e irrelevante para otros. Así, una cierta política de ordenación (control estricto, por ejemplo) puede tener efectos funcionales respecto de la productividad total de la organización, disfuncionales respecto de la de un grupo especial (cuando las normas de éste son hostiles al control estricto, por ejemplo) y efectos no funcionales sobre ciertos individuos (en tanto que el sistema de control puede ser irrelevante en lo que a

Segunda parte

LA TRADICIÓN DE LA ORDENACIÓN CIENTÍFICA

su productividad concierne). Es más, no basta con determinar la propiedad respecto de la cual una variable es funcional o disfuncional, es preciso también identificar las demás variables causalmente relevantes respecto de la propiedad anterior. Por ejemplo, no basta decir que el control estricto es disfuncional respecto de la productividad, pues el sistema de control no es de por sí suficiente para explicar por qué se encuentra la productividad a determinado nivel. Una explicación completa de este fenómeno en términos funcionales debería incluir la totalidad de variables que, positiva o negativamente, resulten relevantes para explicar el nivel de productividad (variables tales como valores profesionales, normas acerca de la cantidad adecuada de trabajo, variables tecnológicas, etc.). Debería también incluir la manera en que estas variables se relacionan entre sí y con la propiedad que se trata de explicar (la productividad en el ejemplo propuesto). Así, por ejemplo, debería relatar la manera en que las normas informales dificultadoras de la concurrencia y alto nivel de productividad están relacionadas con los valores profesionales o determinado tipo de control.⁶⁵

Si las observaciones precedentes se toman en cuenta, se ve claro que es del todo insuficiente hablar, con la vaguedad habitual, de la organización como un sistema de partes interdependientes que se automantiene, o de los comportamientos sociales como entidades funcionales respecto del sistema organizacional. En realidad, a los efectos del análisis, considero que ni la interdependencia de las partes ni el automantenimiento del sistema deberían ser tomados como presupuestos. Fundamentalmente, porque existen varios grados y tipos de interdependencia y su identificación no puede ser obra de una especulación apriorística, ya que lo es esencialmente de la investigación empírica. Y lo mismo parece cierto respecto del automantenimiento del sistema. No basta con hablar vagamente de la organización como una totalidad que se automantiene. Es preciso encontrar las diversas propiedades respecto de las que el sistema efectivamente se automantiene, y éste es de nuevo un problema de investigación empírica.