



Burocracia y cambio social

MANUEL ROMAN

Los elementos de la burocracia. La burocracia y el problema del cambio. Consideraciones previas. La burocracia y los países en vías de desarrollo. Consideraciones finales. Los nuevos teóricos de la burocracia.

Sólo en la sociedad moderna puede hablarse del fenómeno burocrático. Sin embargo, es en la sociedad industrial, es decir aquella en la que como dice Touraine, la voluntad de creación y control constituye el sistema central de las orientaciones de los movimientos sociales, donde el problema de la Sociología de la organización, que quiere estudiar la sociedad global, se presenta más nítidamente. Por eso la actividad burocrática constituye un caso particular de una teoría más general de las organizaciones.

Pero si la organización es un sistema estable de relaciones coordinadas o, como también se le ha definido, un sistema de actividades personales constantemente coordinadas, entonces la Teoría de la organización, inscribiéndose dentro de su campo de acción histórica, propone y sugiere una serie de análisis que va a incidir fundamentalmente en cuatro aspectos:



En la estructura de la sociedad.

29 En el sistema de poder.

3? En los modelos de planificación y racionalización.

4' En las organizaciones.

La burocracia se muestra entonces nítida, como un ejemplo de las transformaciones de la sociedad y de las necesidades derivadas de la más creciente división del trabajo, y como un elemento orientador de los procesos y de las tendencias conflictuales, que se pueden presentar en las organizaciones modernas.

Quiere decir, por lo tanto, que es necesario revisar el modelo weberiano de burocracia. Por lo pronto, conviene re-conceptualizar la significación del mismo vocablo. No es, en sentido peyorativo, *un procedimiento engorroso y estéril*, sino una necesidad, consecuencia de la complejidad organizativa del mundo moderno. Desde las grandes organizaciones industriales, hasta los sindicatos, pasando por la Iglesia, el ejército o el Estado, los procedimientos burocráticos inciden todas en la ra-

cionalización y en la división funcional de trabajo. Que de ello se deriven otros problemas, personales, políticos, o de alguna otra índole, es otra cuestión. Pero como dice Weber, la burocracia es un instrumento de poder de primer orden para aquél que controla el aparato burocrático. Y Blau opina que, no podremos completar la vida social contemporánea, si no entendemos esta forma institucional.

Los elementos de la Burocracia

En el esquema siguiente, el punto central es considerar a la burocracia en función de la *eficiencia* organizativa. Para ello los tipos weberianos:

1. Autoridad.
2. Impersonalidad.
3. Especialización.
4. Reglas.

Cada uno de estos tipos, indicará el grado fuerte y débil de burocratización de determi-

nadas organizaciones y, con ello, podremos darnos una idea de las dificultades organizativas que se derivan del deterioro de cualquiera de los tipos.

Por supuesto que toda la *tipología* tiene una coherencia en función de la *eficacia*; por ejemplo, las *relaciones impersonales aseguran la necesaria ecuanimidad para que sólo la eficiencia influya en las decisiones administrativas*.

Es decir, la burocracia significa multiplicidad de servicios, complejidad de reglas. Mas, por otro lado, en cuanto organización interna, tiene, como dice Touraine, por límite la técnica. Los mecanismos de decisiones son necesarios: asambleas, jefes carismáticos; porque la burocracia es un organismo de decisión y ejecución.

La burocracia y el problema del cambio

La literatura sobre la burocracia es abundante, pero ninguno de los estudios que conocemos, plantea claramente el problema del *cambio*. La burocracia es una forma de organización interna. Sin embargo, se inscribe dentro de una estructura mucho más amplia, a la que podremos llamar organización social y, por lo tanto, todos los problemas sociales inciden en el equilibrio interno, que es los que realmente trata de conservar el burócrata. LaPalombara señala que cuando una sociedad está dividida por variadas fuerzas sociales y políticas que actúan en direcciones conflictivas y desintegradoras, el funcionario administrativo no especialista, puede ser un factor aglutinante del sistema. Búsqueda por tanto, como indica Pages, de estructuras burocráticas intermediarias. Por eso no es extraño que Touraine haga un análisis de la desburocratización, que nosotros interpretamos, no como rompimiento del equilibrio interno de la burocracia (equilibrio funcional, por supuesto), sino en término de una re-definición de la burocracia.

Y entonces la pregunta: ¿puede existir un tipo de organización burocrática *adaptativa*, que organice su propia dinámica interna en función de las presiones y cambios del exterior y que vaya corrigiendo sus propios errores?

A nivel de ensayo proponemos el siguiente esquema, que está sujeto a futura re-elabo-

ración, cuando los elementos de análisis de que se compone sean más elaborados.

INTERIOR (Burocracia)

I	II
III	IV

Las dos variables del análisis son:

1. Burocracia.
2. Cambio.

Pueden darse cuatro situaciones al conjugar las dos variaciones anteriores:

- 1? En el interior de la organización:
Burocracia.
- 2? En el exterior:
Cambio, desarrollo.

Situación 1.— Importancia de la organización.

- Organización sensible al cambio; importancia de la organización formal y racional.
- Aplicación de los modelos weberianos.
- Estudio del cambio, dirección y velocidad del mismo.
- Conocimiento de la estructura social.
- Relaciones con el sistema social total.
- Relaciones humanas; profesionalización.
- Promoción.
- Ideologías burocráticas; alienación burocrática.
- Sometimiento del individuo a las presiones de la organización.

Eficacia: Creemos que esta situación supone un modelo de burocracia del desarrollo, con aplicación a los países industrializados.

Situación II.— Organización para el exterior.

- Relaciones: organización-cliente.
- Dirigida hacia el exterior, en función de la estructura económica.
- Conocimiento del sistema.
- No hay relaciones humanas.
- Aplicación de ciertos *tipos* weberianos: jerarquía, cuadros técnicos.
- Poder del tecnócrata.
- Problemas humanos:
 - Bloqueos sociales.
 - Sindicalismo revolucionario.
 - Partidos políticos.
 - Obediencia a estrategias políticas (*la organización paga el precio de la ayuda*).
- Burocracia *flexible*; en algunos países en vías de desarrollo (Méjico, Chile); universidades; en ciertas industrias manufactureras.
- Conciencia de *alienación-burocrática*.

Situación III.— Importancia de la organización formal.

- Profesionalización.
Rígida aplicación de la tipología.
- Modelo weberiano: reglas, etc.
- Ahogamiento de la personalidad (alienación)
- Desconocimiento del cambio, rigidez.
- Impotencia adaptativa.
- Problemas estructurales.
- Importancia de la estabilidad en el trabajo.
- No hay idea democrática.
- Conservatismo social.
- El poder: en las manos de los que defienden los intereses privados.
- En la organización de ciertas industrias.

Situación IV.— Subdesarrollo.

- Estancamiento.
- Conciencia de alienación.
- Necesidad de un cambio del conjunto del sistema.
- No hay un progreso técnico.
- No hay democracia social.
- Puede ser la condición objetiva para hacer la revolución.

- Existencias de bloqueos económicos y sociales
- En las industrias extractivas.

Consideraciones previas

Cada situación no se presenta en estado puro. Pero, como punto de partida para el análisis, el esquema puede ser válido. Es preciso unir otras variables para ponerlas en relación con otra serie de indicadores: movilización, referencia a otras sociedades. Además ha de considerarse la orientación, dirección del cambio y un análisis de las estructuras más coherentes.

El análisis puede servir para estudiar las sociedades en transición con estructuras duales y dialécticas.

1. Tradicionalismo.
2. Modernismo.

Así, puede descubrirse el *foco* alrededor del cual se puede ensayar el cambio no sólo de la estructura organizacional sino también de las relaciones con el exterior, e incluso con el sistema cultural (conocimiento de la debilidad de ciertas estructuras).

Esta burocracia para el cambio podría ser aquella que tuviera en cuenta nuestras dos variables de análisis:

1. Organizacionales.
 2. Societales.
- Problemas organizacionales:*
1. Problemas: dirigentes, dirigidos.
 2. Problemas de comunicación.
 3. Problemas de centralismo.
 4. Ideologías.
 5. Movilización.
 6. Formación de cuadros intermedios.
 7. Rigidez.

Problemas societales:

1. Intento de escapar a la racionalidad.
2. Progreso.
3. La referencia: los modelos.
4. Los grupos de presión.
5. Movilización de masas; acción social.
6. Nacionalismo.
7. Conciencia del cambio.

Las relaciones entre las cuatro variables.

Racionalidad = **R**
 Progreso — **P**
 Lo Societal = **S**
 Clientela = **C**

Estas cuatro variables están referidas tanto al interior como al exterior de la organización.

1. $(R + P) + (S + C)$ = Burocracia del desarrollo : organizaciones teóricamente orientadas hacia la búsqueda del equilibrio en el interior (problemas de relaciones humanas) y el exterior: sistema social total.

2. $(R + P) - (S - C)$ = Modelos weberianos.

3. $(R + P) \pm (S - C)$ = Aplicación del modelo weberiano a las organizaciones políticas. Planteamiento de problemas organizacionales para una organización racional.

4. $(R \pm P) + (S + C)$ = Relaciones humanas, para crear estructuras sociales nuevas: re-socialización.

Estas relaciones deben ser también sometidas a pruebas en trabajos empíricos. Comprendemos que pueda haber muchas críticas al planteamiento, pero como orientadora para el análisis burocrático puede tener cierta validez.

La burocracia y los países en vías de desarrollo

Nuestro planteamiento anterior nos lleva a intentar su aplicación en los países en vías de desarrollo. Para ello es necesario un primer elemento de análisis que contemple dos variables fundamentales:

1. Cambio, con dos dimensiones: revolucionario-democrático.
2. Agentes del cambio: minorías-masas.

Las situaciones en una matriz serían cuatro:

		C A M B I O	
		Democrático	Revolucionario
A G E N I S	Masas	I	II
	Mino- rías.	III	IV

Situación I.— Burguesía obrera.

- Obreros cualificados.
- Co-gestión.
- Reformismo.
- Economicismo.

Situación II.— Concientización.

- Sindicalismo político.
- Ideologías políticas.
- Violencia.
- Lucha de clases.
- Bloqueos institucionales.
- Democracias populares.

Situación III.— Planificación.

- Elites burocráticas.
- Paternalismo (Países en vías de desarrollo).
- Tecno-burguesía.

Situación IV.— Ideologías *existenciales*.

- Desaparición de las ideologías: Hippimo.
- Neo-marxismo.
- Inteligentzia.
- Concilio Vaticano II. Teología de la violencia.
- Movimientos estudiantiles.
- Radicalismo.

El proceso democrático puede, por presión de las masas o de las élites, convertirse en REVOLUCIONARIO cuando las transformaciones sean obstaculizadas y lleguen a un entorpecimiento, cansancio o aburguesamiento de las élites-agentes. En este caso, el cambio DEMOCRATICO, presionado por la concientización de las masas y los agentes ideológicos, que detectan las frustraciones, tomará una orientación RADICALIZADORA-REVOLUCIONARIA. Surgirán los nuevos neo-marxismos, de acuerdo al proceso histórico y a las constancias históricas de transformación social, al grado de alienación sufrido y a la percepción de la alienación.

El modelo anterior, que analiza la problemática del cambio, puede servirnos de punto de referencia, para visualizar los posibles problemas que se plantean en los países en vías de desarrollo, cuando los planes de modernización del Estado incidan sobre los siguientes aspectos:

- a) Racionalidad de las funciones administrativas.
- b) Relación entre la organización política y la administración pública.

Consideraciones finales

Como característica general, las necesidades de una estrategia política para el acceso al poder político. De aquí la creación de una burocracia, encargada de pagar la ayuda recibida. Es la clientela política.

Las consecuencias:

1. Una proliferación del aparato administrativo.
2. Una burocracia disfuncional, no técnica, que puede deteriorar la acción del gobierno, obligado a luchar contra sus propias limitaciones y sin poder estar en condiciones de crear una burocracia técnica.
3. Además, las necesidades del desarrollo, las referencias a modelos racionalizadores, la lucha de todo tipo de colonialismo y contra todo tipo de dependencia, la alusión a sociedades ya industrializadas, hacen más necesaria la creación de un aparato técnico-burocrático, que haga posible la creación de una Democracia social.

Sin la burocracia estatal (nacionalismo, continuidad de los programas de desarrollo) es imposible comprender las posibilidades y la administración del cambio. Por otro lado, la inestabilidad política disminuye la intensidad

de la planificación de los partidos de acción popular, que han comenzado a crear organizaciones de desarrollo. La inestabilidad política reproduce la necesidad de continuar la planificación, para procurar la estabilidad del empleo. Hay un sub-empleo industrial (subproletariado) y se busca la seguridad en el cuadro de administración del Estado, para, de esta forma, cubrir las zonas de incertidumbre e inseguridad económica. Por eso los compromisos políticos con los partidos de masas, que buscan la seguridad del empleo, pero intensifican el sector terciario.

Por contrapartida, hay una idea estereotipada de lo que es la burocracia (ya señalamos arriba, rutina, pesadez, alienación). Esta idea se basa en la existencia de una burocracia "dorada" que hace imposible los planes de desarrollo y aumenta el peligro de generar un cuerpo de parásitos (este peligro está señalado en la obra de Marx, Engels y Lenin). Pero esta contradicción se da, como dice Poulantzas, de una manera más evidente entre el funcionario burocrático y las clases sociales. La sociedad capitalista desarrolla dimensionalmente la burocracia como medio y, de aquí, la posibilidad de repetir la misma tendencia en los países en vías de desarrollo. Esta tendencia se manifiesta en el interés en crear organismos y escuelas, cuyo objetivo sea racionalizar la administración política, anquilosada en organizaciones estáticas, que no han sufrido las necesarias transformaciones racionales. Esto nos lleva a plantear abiertamente la contradicción más evidente: la burocracia es necesaria, a pesar de ser un obstáculo para el cambio.

Con estos elementos se pueden fabricar ciertas hipótesis de trabajo, referidas a la acción de los gobiernos nacionalistas (gobiernos revolucionarios), que han comprendido la necesidad de la tecnificación y de la puesta en marcha del aparato burocrático, como una de las primeras referencias al proceso de cambio. Creemos que se trata de un fenómeno interesante, porque se desea borrar la imagen peyorativa de la burocracia, haciéndola funcional, corrigiendo automáticamente sus disfunciones y evitando el ritualismo entre los medios y los fines.

Los nuevos teóricos de la burocracia

Litwak (Kaplan) propone cuatro modelos de burocracia cuyo objeto sea controlar la clientela:

Nacionalista.

2? De relaciones humanas.

39 Profesional.

49 No-mertoniano.

La teoría clásica incide fundamentalmente en la jerarquía y en la organización a nivel de expertos. Sin embargo incluso las modernas investigaciones sobre la burocracia, con orientación sociológica, se limitan a dar vueltas alrededor de Weber. Por eso es interesante el trabajo de Kaplan que intenta buscar un modelo no-weberiano de burocracia para modernizar el sistema burocrático ante el fenómeno dialéctico de la desintegración social, por un lado, y de la coherencia institucional por otro, como recurso para dominar las tensiones y organizar la vida económica.

Por nuestro lado estamos intentando buscar, (a través de los problemas fundamentales planteados en los países en vías de desarrollo, cuyo cambio estructural tiene características muy específicas) un modelo burocrático, que comprenda todas las distintas realidades y los distintos procesos de cambio.

La tipología de esta burocracia, pensada a partir de Weber, tendría en cuenta lo siguiente:

1. Posibilidad de adaptarse y controlar a su vez el cambio.
2. Definir los *focos* en los que la burocracia acentuaría su acción.
3. Especificar en líneas muy generales el rol técnico-político del burócrata.
4. Especificar la acción del Estado en esta tarea.

La administración burocrática

1. Reclutamiento del burócrata:
Sector es en los que ejerce el poder.
No separación del burócrata del resto de los estratos sociales.
2. Cambio de mentalidad, actitudes y perspectivas.
3. Estas modificaciones (sin alterar sustancialmente el contenido del Estado) pueden dar cierta flexibilidad a las concepciones de los planes del gobierno.
4. Integración del funcionario, como un mecanismo de cohesión social, con objeto de evitar la formación de grupos y estratos sociales privilegiados.

Las consecuencias serían:

- a. Concentración de poderes, pero que originaría, contradictoriamente, una distribución de funciones.



- b. Posibilidad de intervenir en las crisis coyunturales y estructurales.
- c. Evitar el monopolio del *saber burocrático*.
- d. Eliminar el peligro del *circulo vicioso burocrático*.

Estos serían a nuestro juicio los aspectos que deberían estudiarse para elaborar una teoría de la burocracia orientada hacia el cambio, que sirva, racionalmente (es decir previsoramente), a los planes de desarrollo en una sociedad que genera constantemente contradicciones.

BIBLIOGRAFIA

- BLAU, Peter. **La burocracia de la sociedad moderna**, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- CROZIER, Michel. Administration et bureaucratie, **Sociologie du travail**, París, Ed. du Seuil, 1965.
- . **El fenómeno burocrático**, Buenos Aires, Editorial Amorrortu.
 - . **Le monde des employés de bureau**, París, Éditions du Seuil, 1965.
- LAPALOMBARA, **Burocracia y desarrollo político**, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1970.
- LENIN, V. I. **Contra la burocracia**, Córdoba, P y P. N? 25.
- MERTON, Robert. K. **Teoría y estructura social**, México, F.C.E., 1964.
- PAGES, **Sociologie du travail**, París, Éditions du Seuil.
- POULANTZAS, Nikos. **Clases sociales**.
- TOURAINÉ, **Sociología de la acción**, Barcelona, Ariel, 1969.
- WEBER, Max. **Economía y sociedad**, México, F.C.E.

El presente artículo es un avance de una investigación de la Universidad del Pacífico sobre "Burocracia y Cambio". La investigación se propone, a través de la teoría clásica y moderna sobre la burocracia, hacer un análisis a nivel teórico, para construir los instrumentos necesarios que sirvan para crear, organizar y operacionalizar la acción administrativa, sin que el aparato burocrático actúe como freno o manipule el cambio social.