

*La tensión burocrática.
Algunas consideraciones
organizacionales
para el estudio del Es-
tado*

El texto de Luis Montaña Hirose, nos lleva a una discusión teórica en torno a los términos de burocracia y posburocracia a partir de las visiones planteadas por Max Weber y por la sociología de las organizaciones. El autor cuestiona los modelos funcionalistas de eficiencia organizacional y las premisas del modelo neoliberal vigente, y contextualiza esta discusión en el marco de las teorías organizacionales de diferentes escuelas. Finalmente, inserta la temática en el debate sobre la posmodernidad, lo cual le permite elaborar una serie de propuestas para el análisis de la problemática del Estado moderno.

*Bureaucratic Tension.
Some Organizational
Accounts for Study of
State*

Luis Montaña Hirose, discuss around the terms of bureaucracy and posbureaucracy as of the visions presented by Max Weber and by the sociology of organizations. The author questions the functionalists models of organizational efficiency and the premises of the neoliberal model one in force, and context this discussion in the framework of the organizational theories of different schools. Finally, he inserts the thematic in the debate upon the postmodernity, which permits him propose several ways of analysis for the problematic of the modern State.

La tensión burocrática. Algunas consideraciones organizacionales para el estudio del Estado

LUIS MONTAÑO HIROSE

Descubridora

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del presente trabajo es el de introducir algunos elementos de discusión acerca de los conceptos de *burocracia* y *posburocracia*, insertándolos en un doble contexto analítico: el del estudio de las organizaciones y el del debate sobre la posmodernidad, con objeto de aportar algunos elementos de discusión para el estudio del Estado moderno. El primer contexto restituye a estos conceptos su sentido de tensión al confrontar la visión weberiana con la sociología de las organizaciones; el segundo, les enfrenta a la búsqueda de for-

Luis Montaña Hirose

Area de Estudios Organizacionales. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Correo electrónico: lmh@xanum.uam.mx

mas de pensamiento más acordes con la realidad social. Así, en una primera parte, sugeriremos algunos aspectos que dan cuenta de esta tensión y que cuestionan el esquema funcionalista de la burocracia en tanto modelo de eficiencia organizacional. En la segunda parte, abordaremos los temas de la posmodernidad, tanto en su expresión organizacional como reflexiva, y de la posburocracia, entendida tanto como resultado de esta tensión como de cambios significativos en el ámbito social amplio. Finalmente, introduciremos algunos elementos de debate acerca del carácter burocrático de la acción estatal, enfatizando el riesgo de una concepción posburocrática simple que induzca a la aceptación de las premisas del modelo neoliberal existente.

I. LOS AVATARES DE LA BUROCRACIA

El término de burocracia ha sido utilizado de diferentes manera (Mouzelis). Etimológicamente, designa al “poder desde el escritorio”; en el ámbito de la disputa política alude generalmente al cuerpo directivo; en la mente de los ciudadanos corresponde a un cúmulo de trámites administrativos engorrosos y sin sentido; designa, en la esfera estatal, al conjunto de los funcionarios públicos, mientras que en el ámbito académico hace referencia a dos corrientes de pensamiento, a saber, el weberianismo y la sociología de las organizaciones. Si bien es cierto que podríamos encontrar ciertos elementos comunes entre varias de estas concepciones, resulta más prudente y productivo distinguir las que son utilizadas en la vida cotidiana de aquéllas que forman parte de corrientes de pensamiento más elaboradas. Así, para efectos de nuestro trabajo, abordaremos las últimas dos. De hecho, dada la fuerte imbricación entre ambas, no podrían tratarse de manera aislada. En una primera instancia, podríamos decir que *la burocracia no existe*. Aclaremos inmediatamente este propósito provocador.

La burocracia, en términos weberianos, corresponde a una estrategia metodológica; es decir, se refiere a una realidad sociológica que no encuentra un correlato preciso a nivel de la realidad social. No se trata de un concepto precario sino de uno temporal que tenderá a desdibujarse ante la fuerza de la realidad, caracterizada por su diversidad y complejidad. Así, desde esta perspectiva, la burocracia es sólo temporal como concepto¹, e inexistente en la realidad so-

¹ Su permanencia, y de hecho su fuerza, estriba en la particularidad de ser un *tipo-ideal*. Como ya lo mencionamos, no se trata de un concepto que dé cuenta de una realidad; hace, por lo tanto alusión a una amplia diversidad de situaciones, tanto en sentido horizontal estructural como vertical evolutivo. La burocracia permanece sólo en este sentido.



cial. No obstante, la sociología de las organizaciones realizó la ecuación entre ambos tipos de realidad, sociológica y social, otorgándole con ello una dinámica propia a la burocracia. No obstante, sin nunca pretenderlo, ésta transitó por el rumbo trazado por Weber.

La constatación de la diferencia entre *tipoidal* y realidad social propició la quiebra del modelo funcionalista de organización. Así, la sociología de las organizaciones —en plural— es en gran medida la historia de esta revelación. Al ser igualado al proyecto taylorista del *one best way*, el modelo comienza rápidamente a res-

quebrarse, surgiendo así tipologías, círculos viciosos, efectos inesperados, *slacks*, “botes de basura”, estructuras flojamente acopladas, comportamientos informales, anarquías organizadas, etcétera. A continuación retomaremos brevemente algunos de los avatares por los cuales la burocracia ha transitado en su inscripción en la sociología de las organizaciones. Nuestra tesis central en este apartado es que, matizando el enunciado del apartado anterior, *la burocracia sí existe, pero contiene en sí misma la semilla de su propia reformulación*².

² Para evitar una mala interpretación, es necesario señalar que no es sólo la fuerza de las ideas la que ha modificado las formas organizacionales o la manera de abordarlas. Esta dinámica se inscribe, como se señalará más adelante, en cambios sociales amplios. Lo que queremos destacar es la dificultad para sostener el precepto burocrático en tanto realidad.

Es bien sabido que la burocracia es para Weber un *tipo-ideal*. Este es una construcción intelectual que acentúa algunos de los rasgos fundamentales de la realidad y es utilizado para su confrontación y acceso a la realidad, reconociendo de esta manera la singularidad del objeto estudiado: lo que se desvanece no es la realidad sino la elaboración ideal. La sociología de las organizaciones partió exactamente a la inversa: era la organización la que se desdibujaba ante el carácter ideal del pensamiento. La burocracia, en términos weberianos, se inscribe en una explicación de la evolución de la sociedad, en un proceso de modernización. Su contexto teórico se ubica en el nivel político, en el desarrollo de formas sutiles de poder. Así, la dominación, que es una forma específica de poder, se caracteriza por su encuentro probable con la obediencia, surgiendo así los tres *tipos-ideales* ya conocidos: el carismático, centrado en características personal sobresalientes; el tradicional, basado en el respeto a las costumbres; y el legal-racional, fundado en un sistema de reglas impersonales. Este último es considerado como la forma más acabada y moderna de dominación, siendo así la estructura burocrática un *tipo-ideal* que expresa la forma más racional de organización. La sociología de las organizaciones, por su lado, al retomar el concepto burocrático, lo contextualiza en el ámbito de la eficiencia, representando así, en un principio, la mejor forma de organización posible.

La burocracia, en tanto forma organizacional, asumió así un conjunto de características, de entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- objetivos bien definidos y medios claros para alcanzarlos,
- una división funcional del trabajo que propicia la especialización,
- una jerarquía bien definida,
- reglas que estipulan derechos y responsabilidades,
- procedimientos para cada situación de trabajo,
- reglas impersonales que aseguran contra la decisión individual arbitraria,
- sistemas de selección y promoción basados en competencias profesionales.

Dotados de estos antecedentes, veamos algunas de las principales expresiones que la tensión entre ambas posiciones ha generado.

a) El reconocimiento del *ámbito informal*. Los estudios de la Hawthorne, llevaron a un grupo de investigadores, encabezados por Henderson, a reconocer un conjunto de estructuras y comportamientos paralelos, al margen del orden formal instituido. De entre los autores más reconocidos cabría mencionar a Mayo, Roethlisberger y Dickson. Una de las ideas centrales de esta corriente reside en la existencia de un nivel significativo de autonomía, a la manera de los disposi-

tivos cibernéticos, que dotan a la organización de una cierta capacidad de autorregulación (Desmarèz, Montaño:1987, 1997b). Concepto que será más tarde retomado como uno de los ejes centrales de la conformación posburocrática (Francfort *et al*, Kickert, Luhman, Maturana y Varela, Montaño 1996).

Un concepto central, poco atendido, es el de comportamiento social, propuesto por Mayo. Retomando una tipología piagetiana, este autor reconoce tres tipos de comportamiento: 1) el individual, derivado de un proceso de razonamiento lógico; 2) el social, que resulta ilógico a nivel individual pero que adquiere su verdadera connotación cuando es interpretado a la luz de los códigos sociales de comportamiento, lo que le permite pasar inapercibido en el ámbito de la conciencia; y 3) el ilógico, que no adquiere significado connotativo alguno. De acuerdo con Mayo, la disciplina está inmersa en el comportamiento social y no en la racionalidad individual (Montaño 1985, 1987). Los sistemas de control, desde esta perspectiva, están plenamente inscritos en el comportamiento colectivo de los actores, planteamiento que abrirá nuevas propuestas organizacionales y vías de análisis en la década de los setenta.

b) La constatación de *efectos disfuncionales*. La eficiencia de la burocracia es puesta en tela de juicio ante la contundencia empírica. Diferentes trabajos han acentuado, entre otros, una alta rigidez de las estructuras, la reconversión de medios en fines, un incremento incesante de reglamentos para hacer frente a situaciones imprevistas —muchas de ellas ocasionadas por los propios reglamentos—, una gran resistencia al cambio, una desproporcionada importancia asignada al expediente en detrimento de demandas particulares, y una considerable despersonalización de las relaciones individuales (Merton, Blau, Gouldner).

Por otro lado, es importante señalar una de las interpretaciones políticas de la burocracia; hacemos obviamente alusión a la realizada por Crozier. La impersonalidad de la regla encuadra y limita el ejercicio político de los actores al despersonalizar las relaciones³, asegurando con ello ciertas condiciones mínimas de cooperación. La aparición de *zonas de incertidumbre* propicia, sin embargo,

³ Es importante señalar que si bien el trabajo de Crozier se inscribe en la corriente de pensamiento que analiza la burocracia, éste ha sido muy receptivo a ciertos trabajos realizados por diversos autores estadounidenses que han abordado el tema del poder desde otra perspectiva teórica. (Véase al respecto el siguiente párrafo en el texto). Esta anotación es importante porque nos permite introducir una breve acotación acerca del esquema clasificatorio aquí asumido. Las referencias cruzadas expresan un conjunto de múltiples influencias teóricas que si bien no impiden el reconocimiento de formas particulares de explicación, dificultan seriamente tanto el establecimiento de límites precisos como la incorporación de ciertos autores a corrientes exclusivas.

el desarrollo de estrategias de apropiación de espacios de actuación donde la regla aún no ha sido capaz de trazar líneas formales de actuación, provocando con ello alteraciones importantes en el ejercicio de poder. Es por ello que, de acuerdo con Friedberg, esta propuesta deber ser analizada a la luz no de la eficiencia productiva sino de las relaciones de poder entre actores.

c) El reconocimiento del *carácter político y ambiguo de la organización*.

Simon es una de las figuras más reconocidas en el estudio de las organizaciones al plantear su modelo de racionalidad limitada, que conduce a los actores a abandonar el terreno de lo óptimo y aceptar el de lo satisfactorio. Armados con esta premisa, varios autores, de entre los que cabe mencionar a Cyert, March y Weik, desarrollan una propuesta orientada a destacar el comportamiento político, ambiguo y aleatorio de los actores y sus efectos en la eficiencia organizacional. La idea principal de esta corriente es la de cuestionar la organización en tanto conjunto coherente de principios, estructuras y procedimientos al servicio exclusivo de los objetivos de la organización. El reconocimiento del juego político lleva a los autores a proponer el concepto de *coalición dominante*, el cual designa a un grupo de gobierno, siempre en una esfera de conflicto. Así, dicha propuesta abre las puertas a la multi-racionalidad y por lo tanto a la diversidad de objetivos, cuestiona también la relación causa/efecto aplicada a los medios para alcanzar dichos objetivos.

Otra idea fundamental es la del *slack organizacional*, interpretado frecuentemente como pagos colaterales, el cual resulta ajeno a la construcción de la eficiencia, siendo, empero, fundamental como elemento de mediación del conflicto que, habría que agregar, permanecerá siempre en estado latente. La ambigüedad hace entonces su aparición como marco de referencia más amplio; ésta se hace presente no sólo a nivel de la racionalidad instrumental, en términos de la relación medios/fines ya mencionada, sino que incluye también las preferencias de los actores y el sentido asignado tanto al pasado como al comportamiento individual. Es en este contexto que se desarrollan las propuestas tanto del *bote de basura* como de las *anarquías organizadas* y de las *estructuras flojamente acopladas*. Aunque diferentes, en sentido estricto, éstas comparten la idea de que la ambigüedad se expresa en un déficit relacional entre componentes que se presuponían fuertemente ligados, reconociendo con ello una independencia significativa a los elementos que con anterioridad se estimaba formaban unidades coherentes de comportamiento y de análisis, tal es el caso, por ejemplo, del binomio problema-solución.

d) El reconocimiento de la *multiplicidad burocrática*. Este proviene de la corriente de la contingencia estructural, que privilegia el estudio de los determinantes estructurantes, localizados de manera privilegiada en el entorno de la organización (Woodward). Uno de los trabajos centrales corresponde al realizado por el Grupo Aston, en el Reino Unido (Pugh *et al.*). Mediante un conjunto de cuestionarios, los investigadores procedieron a discriminar un amplio número de variables, referentes tanto a la estructura como al entorno, mediante la técnica estadística del análisis factorial, identificando tres grandes ejes de estructuración: la formalización de las actividades, la centralización de las decisiones y el control impersonal. Conforme estas características se alejan del origen, los autores reconocen un desplazamiento hacia la *burocracia total*. No obstante, identifican, mediante el juego combinatorio, diferentes clases de burocracia, distinguiendo, por ejemplo, a las organizaciones estatales como representativas de la *burocracia de personal*, caracterizadas por un alto grado de formalización, de centralización y de control personal. Esta corriente está a la base de desarrollos posteriores importantes, tales como el realizado por Mintzberg o el de Francfort *et al.* Tomando distancia con respecto al modelo original, el primero reconoce a la *máquina burocrática*, propia de las formas taylorizadas, y a la *burocracia profesional*, representativa de universidades y hospitales, mientras que los segundos exploran distintas modalidades de modernización de la organización burocrática, destacando la complejidad de las tareas, en términos tanto técnicos como reglamentarios, la flexibilidad de las estructuras y la importancia de las demandas sociales, entre otros.

e) El reconocimiento de los *límites al crecimiento psicológico*. Proveniente de la propuesta conocida como desarrollo organizacional, diversos autores, como Bennis y Argyris, han destacado la falta de congruencia entre las estructuras organizacionales y las de la personalidad, arguyendo que la forma burocrática de las primeras impide la evolución adecuada de las segundas, al limitar la participación, la motivación, el desarrollo psicológico y el aprendizaje. Así, Bennis, levanta, además de las ya mencionadas, las siguientes objeciones contra la burocracia: 1) propicia la conformidad, 2) no considera los aspectos informales de la organización ni la emergencia de problemas inesperados, 3) comporta sistemas anticuados de control, 4) carece de un sistema judicial adecuado, 5) la comunicación se encuentra distorsionada debido a la existencia de numerosos escalones jerárquicos, 6) existe un alto nivel de desconfianza (Heisig y Littek) que impide

la utilización correcta de los recursos humanos, y 7) restringe significativamente la incorporación de nuevos desarrollos tecnológicos y científicos.

Todos estos elementos han jugado para que, desde la sociología de las organizaciones, se generen algunas de las premisas teóricas que acompañarán a un conjunto de cambios sociales, tecnológicos y económicos importantes que se sucederán después de la Segunda Guerra, y que conocerán una aceleración importante durante la década de los setenta. La aparición de Japón en la escena económica internacional (Montaño 1994b), el agotamiento del llamado modelo fordista y el desarrollo de la tecnología informática son sin duda potentes detonadores de los rápidos cambios que observamos en la actualidad. Véamos suscintamente el primero de ellos, dada su importancia en el reconocimiento de los límites de la organización burocrática.

El “descubrimiento” del *modelo japonés*. La entrada de Japón a la modernidad representa un caso *sui generis*. Ésta se realiza, en una primera instancia, en la era denominada *Meiji* —1868—, como una apertura hacia el exterior, bajo una terrible amenaza militar externa, mediante un conjunto de adaptaciones que Japón retomará de experiencias realizadas en diversas regiones del mundo. Así, por ejemplo, de la Gran Bretaña adaptará el sistema de transporte; de Alemania, y posteriormente de Estados Unidos, su sistema escolar; de Francia el Código Civil.

Un segundo momento se inscribe en el periodo posbélico de ocupación militar. Éste puede ser dividido a su vez en dos momentos. El primero corresponde al aniquilamiento de aquellos elementos que le permitieron destacar en el periodo expansionista iniciado en los años treinta, como por ejemplo la separación de la religión *shintoísta* del Estado y la división de los grandes consorcios económicos, los *zaibatsu*, tales como Mitsui, Mitsubishi y Sumitomo; el segundo se ubica en el estallamiento de la Guerra de Corea, en 1950, donde la posición estadounidense se transforma sustantivamente. En efecto, Japón ve modificada su inscripción en el mapa estratégico, pasando rápidamente de ser un país sometido a un fuerte aliado. Son los años en que los especialistas de control de calidad intervendrán para mejorar los procesos de producción, y en que los analistas organizacionales, sobre todo estadounidenses, mirarán incrédula, e irónicamente, las particularidades de la organización japonesa. La posibilidad de recuperar su fortaleza económica le es restituida, reorganizándose Japón bajo la forma de *keiretsu* (Montaño y Rendón 1994), sistema de conglomerados sumamente poderosos. Japón devuelve entonces a Occidente, de manera especular, un modelo

en el que le es casi imposible reconocerse (Montaño 1988). La sorpresa es mayúscula ya en los años sesenta cuando la balanza comercial con Estados Unidos se hace superavitaria y Japón es aceptado como miembro en el seno de la OCDE. Los principios sobre los que se había levantado el imperio económico de Occidente, muchos de ellos enraizados todavía en la creencia burocrática, son entonces puestos en tela de juicio. La posibilidad de alternativas organizacionales más eficientes, flexibles y participativas, y la aceptación de mayores niveles de ambigüedad e incertidumbre, atraen desde entonces los ojos del mundo.

II. LAS PERIPECIAS DE LA POSBUROCRACIA

La posburocracia ha sido generalmente abordada desde el marco general de discusión actual sobre la modernidad y la posmodernidad, tanto en lo concerniente a sus diversas expresiones organizacionales como a sus formas de acceso teórico. Si bien no es la intención de este trabajo abordar la rica discusión que se ha gestado alrededor de dicha problemática, no podemos tampoco ignorar algunos de sus principales aspectos relacionados con el estudio de las organizaciones. La modernidad puede ser interpretada desde varios ángulos. Generalmente se le asocia con el surgimiento de la razón y la evolución del pensamiento científico; se propone como origen el Siglo de las Luces, en el siglo XVIII. Uno de sus correlatos importantes es el desarrollo de un lenguaje preciso que refleje fielmente el estado del pensamiento. Rousseau, por ejemplo, propone que el francés es el idioma más cercano a la lógica natural del pensamiento. El lenguaje literal es considerado como preciso, en su sentido exclusivamente denotativo, desdeñando el carácter retórico, polisémico y connotativo de la metáfora (Alveson, Bachelard, Derrida, Montaño: 1992, 1993, 1996, 1997b, Morgan). El objetivo principal de la modernidad es combatir el oscurantismo mágico y religioso y establecer así las pautas del desarrollo social y el progreso económico.

La posmodernidad, por otro lado, es generalmente concebida como una fuerte reacción ante el incumplimiento de las promesas de la modernidad y el sobredimensionamiento de la racionalidad instrumental, así como sus efectos (Taylor, Lipovetsky, Latour, Touraine 1997). La modernidad organizacional es interpretada en términos del marco general de la burocracia, en tanto que la posburocracia lo es como forma de superación de las limitantes impuestas por dicho modelo.

Es importante señalar una diferencia básica entre organización y pensamiento posmodernos. Se trata de un debate reciente, que a pesar de encontrarse

todavía en vías de construcción, muestra ya un intercambio de ideas fructífero y animado. Es en este contexto que nos atrevemos a decir que el pensamiento posmoderno no constituye todavía una corriente bien definida. Su origen se encuentra en las humanidades; algunos de sus autores más representativos son Lyotard, Derrida y Foucault, a quienes se les han dedicado algunos trabajos interesantes desde el punto de vista del estudio de las organizaciones (Cooper, Hassard, Hassard y Pym).

En lo concerniente a su relación con el estudio de las organizaciones, Chia destaca, en un artículo reciente, una de las posibles articulaciones centrales entre el pensamiento posmoderno y el organizacional, ésta se refiere a la posibilidad de superar el carácter estático del análisis⁴. En efecto, como se desprende del pensamiento posmoderno, las grandes meta-narrativas, en tanto utopías teóricas, han dejado su lugar al estudio de las realidades locales, no en términos geográficos o culturales, como generalmente se ha interpretado, sino como posibilidad de acceso a la micro-lógica que sustenta el comportamiento. En este sentido, el autor propone enfatizar el estudio de los procesos y no el de las estructuras, efectos o resultados. Así, conceptos como los de cultura, estructura, género y ética, comenta Chia, son una expresión del carácter moderno del pensamiento organizacional. A ellos, podríamos agregar otros más como el de identidad, estrategia y cambio. En efecto, con respecto a este último, el lector podría estar un poco sorprendido ya que el cambio es en sí también un proceso; sin embargo, éste es generalmente entendido como forma transitoria entre las estructuras; es decir, la atención primaria reside en los aspectos estáticos.

Una consecuencia importante de lo anteriormente referido, comenta el autor, es el aislamiento de dichos objetos. Esto ha permitido, desde nuestra punto de vista, la creación de fronteras, estableciendo con ello categorías como interno y externo, tal es el caso, por ejemplo, de la división entre organización y entorno (Montaño 1997a), reduciendo con ello el lenguaje a una expresión preferentemente denotativa (Montaño 1997b). Si bien existen límites formales y legales a la acción organizada, estos no se corresponden con las modalidades de la construcción social de dichas entidades, lo que ocasiona la reificación de los objetos. Chia alude entonces a la estructura gramatical del inglés, idioma princi-

⁴ Evidentemente, no se trata de la única característica que distingue a ambas propuestas. Sin embargo, hemos decidido acentuar ésta por la facilidad de su comprensión y la contundencia de su planteamiento.

pal del análisis organizacional. Reconoce en él una estructura en la cual el sujeto adquiere la primacía sobre la acción, incluso en aquellos casos donde su presencia no es realmente requerida, como en el caso de la expresión *it rains*, y lo compara con la expresión china en donde no existe el sujeto de la acción, tal como sucede en el japonés o el español. Esta disolución del sujeto en la acción puede ser interpretada, entre otras, como un posible indicio de la acción colectiva en las organizaciones japonesas o de América Latina. Asimismo, ésta se ha infiltrado también en explicaciones recientes sobre el comportamiento neuronal, en donde Varela, en trabajos recientes, propone, bajo la influencia del budismo zen, el reconocimiento de un *yo virtual*. Lo importante a retener, finalmente, es este acercamiento, asumido también por Chia, entre pensamiento posmoderno y oriental, lo que vendría a cuestionar, como lo menciona atinadamente el autor, el estatuto de secuencialidad de la posmodernidad.

Continuando con nuestra exposición, pasemos ahora a la revisión de una de las propuestas más acabadas de la organización posburocrática, nos referimos a la elaborada por Heydebrand. Este autor parte de la hipótesis de que el surgimiento de las nuevas formas organizacionales, caracterizadas como pos-



Villa de Arista, S.L.P. Héctor Hernández

burocráticas, es el resultado de la transición del capitalismo industrial al posindustrial (Touraine 1969), caracterizado este último por un fuerte desarrollo de los servicios y la automatización de la producción, basados ambos en un avance sin precedentes de la tecnología informática⁵. Heydebrand asume una relación entre cambios económicos y formas organizacionales. La definición de la forma organizacional se basa en seis variables: a) el tamaño de la fuerza de trabajo, b) el objeto de trabajo, c) los medios del trabajo, d) la división del trabajo, e) el control del trabajo y f) las modalidades de propiedad y control. A partir de ello caracteriza a la organizaciones posburocráticas como aquellas que: poseen un tamaño reducido —pueden ser subunidades de organizaciones grandes—, utilizan ampliamente las herramientas informáticas, existe en ellas un número importante de profesionales de alto nivel, interactuando al interior de estructuras flexibles y descentralizadas, constituyendo pequeños colectivos de trabajo, los cuales son relativamente autónomos. La división del trabajo es poco desarrollada y la jerarquía pierde parte de su significado en términos de autoridad y especialización de tareas. Este tipo de organización está caracterizado por estructuras flojamente acopladas, donde la informalidad juega un papel relevante como mecanismo de cohesión social; la cultura organizacional es importante.

Heydebrand realiza un rompimiento de dichos cambios con la racionalidad weberiana. Al pensar las organizaciones en términos posburocráticos, el autor propone diferenciar la *racionalización social* de la *técnica*. La primera de ellas sí alude a la visión original weberiana de la burocracia en términos de dominación racional, basada en el conocimiento técnico, mientras que la segunda se deriva del desarrollo de la tecnología informática. La racionalización técnica, evolucionó de las actividades administrativas a las de producción, posibilitando con ello dos opciones de racionalización en términos de los sistemas sociotécnicos: las organizaciones *algorítmicas* y las *robustas*. Las primeras realizan actividades controladas mediante la tecnología informática, reduciendo con ello la participación del individuo, pero son difícilmente adaptables a nuevas circunstancias, carecen de flexibilidad, y por lo tanto dejan inalterados los esquemas de trabajo y de autoridad existentes; incrementan incluso el control burocrático. Las segundas, contrariamente, integran más ampliamente la utilización informática y amplían las habilidades y capacidades cognitivas de los

⁵ Hemos desarrollado en otro trabajo una discusión acerca de los planteamientos realizados por este autor (Montaño 1994a). Retomamos en este espacio algunas ideas generales para presentar la propuesta de Heydebrand, la que, en este trabajo, se inscribe en un contexto de discusión diferente.

individuos. Se trata de organizaciones altamente flexibles y adaptables. La organización social y la autoridad pueden ser modificadas significativamente, reduciendo con ello sustantivamente su carácter burocrático.

El autor propone un conjunto de hipótesis de trabajo. Las tres primeras son desarrolladas en el ámbito económico y son de carácter histórico. Estas hacen referencia a un marco de periodización del desarrollo económico. En un primer momento, el modelo burocrático del control fue un elemento esencial del desarrollo del capitalismo de finales del siglo pasado y principios del presente; en un segundo momento, se asiste a una transición de un capitalismo competitivo a uno de tipo industrial corporativo, caracterizado por la aparición de estructuras divisionales, periodo iniciado en la década de los veinte. El control burocrático continúa funcionando mediante su incorporación en las estructuras organizacionales y el desarrollo de la tecnología informática; finalmente, a partir de la década de los sesenta, aparece el capitalismo posindustrial, caracterizado por el desarrollo de formas posburocráticas de control.

Las otras tres hipótesis son de orden estructural y se orientan a la caracterización de la noción de organización posburocrática. La primera de ellas plantea que debido a los niveles crecientes de complejidad interna y de turbulencia externa, la dirección tiende a propiciar tanto la racionalidad social como la técnica. Sin embargo, a fin de alcanzar las ventajas que implica un sistema robusto, la segunda es generalmente el resultado de una negociación política entre diversos actores. Por otro lado, Heydebrand plantea que en el sector gubernamental y de servicios predominan generalmente los sistemas algorítmicos ya que en ellos la fuente principal de preocupación son la credibilidad, la pronta respuesta y la confianza, lo que aunado a la utilización más intensiva de fuerza de trabajo y a la naturaleza de los bienes y servicios, ha provocado que la tecnología computarizada “no haya tenido el mismo efecto en la deconstrucción del control burocrático y la racionalidad formal” (Heydebrand 1989:342). Finalmente, el autor propone que en aquellas organizaciones donde la tecnología informática juega un papel relevante en las actividades principales de la organización, muchas de las reglas burocráticas pueden ser preprogramadas, es decir que se encuentran incorporadas en el repertorio de los programas informáticos. “Esta internalización de la racionalidad formal, de la calculabilidad y los procedimientos, permite el desarrollo de relaciones informales, sociales y de trabajo, incluyendo una división del trabajo mínima, una reducción de la jerarquía y solamente reglas generales que permiten un control social flexible y un proceso

de auto-regulación.” (Heydebrand 1989:341). La flexibilidad social es posible gracias a la racionalización tecnológica, de carácter robusto, que incorpora los aspectos rígidos de la burocracia. Así, interpretando al autor, la posburocracia no es la negación de los elementos de control burocrático sino su delimitación, digamos compresión, al ámbito informático. La burocracia no desaparece, se contrae, liberando espacio para la flexibilidad.

Estas hipótesis estructurales nos son muy útiles para tratar de definir la naturaleza de las organizaciones posburocráticas en un doble contexto de reflexión. Primero a nivel de la tensión entre weberianismo y sociología de las organizaciones, planteada en la primera parte de este trabajo; segundo en el ámbito del debate acerca de la modernidad y la posmodernidad. Como primer elemento de discusión, tenemos que señalar que la posburocracia, en tanto concepto, no ha sido utilizado en términos weberianos; no se trata de un *tipo-ideal* que trace aspectos centrales de una nueva modalidad de dominación. La incorporación de los valores formales, sea en el ámbito del comportamiento inconsistente, sea en el repertorio informático de los programas, no representa, para nosotros, una nueva modalidad de dominación, entendida ésta por su encuentro probable con la obediencia. En el terreno de la sociología de las organizaciones,

Villa de Arista, S. L. P. Héctor Hernández



por contra, ha sido común el epíteto de organización, o estructura posburocrática o posmoderna (Berquist, Clegg). Resalta el hecho de haberse establecido una igualdad entre estos dos términos —posmodernidad y posburocracia— cuando en realidad, hemos argumentado acerca de su diferencia. Así, habría que decir que la organización posburocrática, en caso de existir, debería ser considerada, como una nueva modalidad de la modernidad. Analicemos esta posibilidad. Si seguimos los argumentos de Heydebrand, los componentes burocráticos no han sido eliminados: algunos se han concentrado en el repertorio informático, mientras que otros han sido flexibilizados. De hecho, la reaparición del comportamiento informal, con la consiguiente importancia asignada a la vida simbólica y a la constitución de una cultura corporativa (Alveson y Berg, Allaire y Firsirotu, Meek, Montaña:1997c, Semircich, Schneider) debe mucho a la interiorización de los valores económicos de la empresa, que acotan así el libre espacio de actuación, haciendo menos necesarios los signos de autoridad. Si bien es importante señalar entonces una diferencia en este nivel, ello no nos autoriza, insistimos, a referirnos a ella realmente como una práctica ya superada. Hay que observar en esta tendencia, en el sentido propuesto por el pensamiento posmoderno, más una evolución que una revolución. Por el otro lado, resulta claro que la propuesta posburocrática de Heydebrand permanece en un estilo moderno de pensamiento. Esta aseveración se deriva del énfasis realizado por el autor tanto en las variables que definen la estructura organizacional, como en el reconocimiento de los límites entre organización y entorno, vestigios de su pasado contingente.

APUNTE FINAL. EL ESTADO MODERNO

Dado que toda conclusión sería contraria al espíritu posmoderno, proponemos simplemente un comentario más, esta vez con relación al Estado burocrático. Pero antes, hagamos una breve pausa con el afán de puntualizar algunas ideas que se han venido forjando a lo largo de nuestro recorrido. *La posburocracia no existe* en ninguno de los dos niveles abordados. La burocracia, en el marco de la sociología de las organizaciones, como tensión, resultante de su relación con la propuesta weberiana, no puede representar más un concepto que intente dar cuenta de un estado estático; asumir en este caso una modalidad de pensamiento posmoderno podría sernos de gran utilidad. Por otro lado, hemos observado que existe un amplio desfazamiento entre los límites de los objetos sociales de estudio y su construcción social. Así, la separación organización/entorno, pero también otras como trabajador/ser humano o Estado/sociedad no se revelan siem-

pre pertinentes. La organización se *conforma conformando* parte de su entorno, tanto como la sociedad, en un marco democrático, tiene la posibilidad —en tanto libertad— de incidir en la construcción del Estado.

Así, debemos evitar la interpretación de un Estado posburocrático, en sentido neoliberal. Los mecanismos de mercado no constituyen un modelo eficiente de asignación de recursos. En efecto, como resultado de la tensión burocrática, hemos sido testigos de la aparición de círculos viciosos, estrategias políticas, identidades cruzadas, pagos colaterales, estructuras flojamente acopladas, comportamientos informales, entre otros. Todos ellos alteran significativamente el funcionamiento idealizado del mercado al ser éste depositario de dichas “ineficiencias”. La creencia generalizada de que la eficiencia reina en el sector privado ha sido así desmentida; a ello habría que agregar además que el traslado al ámbito público no resulta tampoco evidente, dada la necesidad de legitimación social, señalada en una de las hipótesis de Heydebrand, sobre todo en las sociedades democráticas. El traslado de las funciones sociales del Estado al sector privado no significa entonces automáticamente mayores niveles de eficiencia ni mucho menos una mejor atención de las necesidades sociales, porque frecuentemente éstas son traducidas como oportunidades de negocio.

Recordemos que en la construcción del *tipo-ideal* de Estado, Weber parte de los medios y no de los objetivos, ya que estos últimos son generalmente múltiples y, por lo tanto, de difícil generalización y caracterización en un *tipo-ideal*. La característica central del Estado, dirá entonces Weber, es el monopolio de la violencia legítima. Hay que tomar con suma precaución esta aseveración para no legitimar los abusos de poder cometidos por muchos Estados (Braud). A lo que se refiere Weber es a la exclusividad y eventualidad de su uso, con objeto de garantizar el Estado de derecho. Este monopolio se realiza mediante un aparato autónomo que asume una división social de tareas —la policía, los tribunales, el ejército, etcétera. El autor realiza esta propuesta asumiendo una sociedad en constante conflicto, diferente a la propuesta por diversos autores, tales como Durkheim, Comte y Parsons, que veían en el Estado la institucionalización de la solidaridad social. La obediencia, en sus modalidades de costumbre, emoción o razón, disminuye la eventualidad del uso de la violencia. La participación y la negociación en las decisiones políticas constituyen entonces el marco del Estado burocrático, siempre desde la perspectiva de la construcción ideal. Recordemos que Weber considera otro *tipo-ideal* de Estado, el patrimonialista, inscrito en un esquema patriarcal, considerado como una extensión de las relaciones familia-

res. Hay que señalar que, en este contexto de análisis, la modernidad weberiana asume un proceso de autonomía creciente de diversos espacios sociales, lo que ubicaría, en este sentido al Estado patrimonialista como un Estado premoderno ya que en él no existe una división entre el patrimonio privado y el público y las decisiones son tomadas de manera totalmente centralizada. El clientelismo, basado en relaciones políticas e informales, constituye una de sus expresiones actuales.

Un Estado burocrático, en el sentido tenso que hemos utilizado, no implica entonces la legitimación de la visión cotidiana que se tiene de la burocracia ni un conjunto de estructuras caracterizado por rigideces, ineficiencia y excesos, sino implica romper, en sentido posmoderno, con las fronteras que cosifican la acción social. Así, en el terreno de la propuesta social, más allá de la herramienta metodológica weberiana, es importante pasar del estudio de los medios a la reflexión de los objetivos, promoviendo con ello un Estado moderno⁶, es decir, aquel que fomenta, entre otras, las siguientes acciones, privilegiando siempre la acción por sobre la estructura: incitar a una mayor participación ciudadana, haciéndola corresponsable de ciertas decisiones políticas; reconocer y enfrentar las necesidades sociales más apremiantes; promover el Estado de derecho; agilizar los trámites administrativos y mejorar los servicios; incrementar el empleo y el poder adquisitivo de la población más desfavorecida y promover las prácticas democráticas. La ampliación de ciertos programas sociales se inscribe en esta dirección, siempre polémica (Arellano y Cabrero, Hopenhayn). Estos son los retos de la modernidad en tanto tensión burocrática. Encontrar las opciones organizacionales que faciliten el tránsito por dicho sendero, es una tarea en la que los expertos en el estudio de las organizaciones tendrán seguramente contribuciones valiosas a realizar. Una de ellas reside precisamente en recordarnos constantemente los peligros de la reificación del Estado y ayudar a tener en mente que éste es también una forma organizada que comporta, entre otros,

⁶ Es importante insistir sobre el hecho de que no estamos proponiendo un Estado burocrático en la versión vulgar del término, sino una construcción más democrática que tienda a reducir las graves desigualdades que imperan en la mayor parte de los países latinoamericanos: es evidente que en la actualidad nadie podría defender legítimamente un Estado autoritario. Un Estado burocrático es diferente de un Estado patrimonialista; pero en ningún caso se asegura la reducción de las brechas de desigualdad creciente; aunque hay que decir que los abusos de poder han sido históricamente más evidentes en esta segunda formación. Lo que proponemos es un Estado no separado de la sociedad civil, sino que sea una expresión formalizada de ésta para solventar las demandas sociales. Lo que pregonamos, simplemente, es un Estado moderno.

luchas políticas, fronteras difusas, zonas de ambigüedad e incertidumbre, discursos y comportamientos metafóricos, dinámicas inesperadas, identidades cruzadas...

FECHA DE RECEPCIÓN: 20/IV/99

FECHA DE ACEPTACIÓN: 10/V/99

BIBLIOGRAFÍA

- Alvesson, M. (1993) "The Play of Metaphors", en Parker, M. y J. Hassard (eds.), *Postmodernism and Organizations*, Sage, Londres, pp. 114-131.
- Alvesson M. y P. O. Berg. (1992) *Corporate Culture and Organizational Symbolism. An Overview*, Walter de Gruyter, Berlín.
- Allaire, Y. y M. E. Firsirotu. (1984) "Theories of Organizational Culture", en *Organization Studies*, vol. 5, no. 3, pp. 193-226.
- Arellano D. y E. Cabrero. (1966) "Reforma del Estado en México: nuevas relaciones Estado-Sociedad", en *Cuadernos de Administración*, no. 22, Universidad del Valle, Cali, pp. 59-76.
- Argyris, C. (1964) *Integrating the Individual and the Organization*, Wiley, Nueva York.
- Bennis, W. G. (1966) *Beyond Bureaucracy*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Bergquist, W. (1993) *The Postmodern Organization. Mastering the Art of Irreversible Change*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Blau, P. M. (1974) *On the Nature of Organizations*, Wiley, Nueva York.
- Braud, P. (1977) *Science politique. L'État*, vol. 2, Éditions du Seuil, París.
- Chia, R. (1997) "From Modern to Postmodern Organizational Analysis", en *Organization Studies*, vol. 16, no. 4, pp. 579-604.
- Clegg, S. R. (1990) *Modern Organizations: Organizations Studies in The Postmodern World*, Sage, Londres.
- Clegg, S. R. (1992) "¿De las culturas antiguas a la fatuidad posmoderna?", en *Gestión y política pública*, vol. 1, no. 1, México, pp. 103-153.
- Cooper, R. (1989) "Modernism, Post Modernism and Organizational Analysis 3: The Contribution of Jacques Derrida", en *Organization Studies*, 10/4, pp. 479-502.
- Crozier, M. y E. Friedberg. (1977) *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, París.
- Cyert, R. M. y J. G. March. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Nueva Jersey.
- Derrida, J. (1989) *La deconstrucción en las fronteras de la filosofía*, Paidós, Barcelona.
- Desmarèz, P. (1983) "La sociologie industrielle. Fille de la thermodynamique d'équilibre?", en *Sociologie du Travail*, No. 3, pp. 261-274.
- Foucault, M. (1970) *La arqueología del saber*, Siglo XXI, México.

- Foucault, M. (1980) *Vigiliar y castigar: nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México.
- Francfort, Isabelle, Florence Osty, Renaud Sainsaulieu y Marc Uhalde. (1996) *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Desclée de Brower, París.
- Friedberg, E. (1997) *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, Editions du Seuil, París.
- Gouldner, A. (1953) *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press of Glencoe.
- Hassard, J. (1993) *Sociology and Organization Theory. Positivism, Paradigms and Postmodernity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hassard, J. y D. Pym (eds.) (1990) *The Theory and Philosophy of Organizations. Critical Issues and New Perspectives*, Routledge, Londres.
- Heisig, U. y W. Littek. (1995) "Reorganisations of Trust-based Self-organisation. Changes of Trust Relations in the Work Process", ponencia presentada en el 12 th EGOS Colloquium, Estambul.
- Henderson, L. J. (1970) *On The Social System*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Heydebrand, W. V. (1989) "New Organizational Forms", en *Work and Occupations*, vol. 16, no. 3, pp. 323-357.
- Hopenhayn, M. (1996) "Recomposición de actores en programas sociales: consideraciones desde la experiencia latinoamericana", en *Cuadernos de administración*, no. 22, Universidad del Valle, Cali, pp. 85-106.
- Kickert, W. (1991) "Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense", en *Organization Studies*, vol. 14, no. 2, pp. 261-278.
- Latour, B. (1991) *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte, París.
- Lipovetsky, G. (1983) *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Gallimard, París.
- Luhmann, N. (1991) *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Universidad Iberoamericana/Alianza Editorial, México.
- Lytard, J.-F. (1979) *La condition postmoderne*, Minuit, París.
- March, J. y H. Simon (1958), *Organizations*, John Wiley and Son, Nueva York.
- Maturana H. y F. Varela. (1972) *Autopoiesis*, Facultad de Ciencias, Universidad de Chile, Santiago.
- Mayo, E. (1972) *Problemas humanos de una civilización industrial*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Mayo, E. (1977) *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Arnos Press, Nueva York.
- Meek, L. V. (1988) "Organizational Culture: origins and weakness", en *Organization Studies*, vol. 9, no. 4, pp. 453-473.
- Merton R. K. (1965) *Teoría y estructuras sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Five: Designing in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Nueva Jersey.

- Montaño, L. (1985) "La escuela de las relaciones humanas: premisas para un debate", en Ibarra, E. y L. Montaño (eds.), *Historia del pensamiento administrativo*, vol. I, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, pp. 351-356.
- Montaño, L. (1987) "El orden sistémico: algunos avatares del paradigma organizacional", en Ibarra, E. y L. Montaño (eds.), *El orden organizacional: poder, estrategia y contradicción*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, pp. 1-58.
- Montaño, L. (1988) "Nihon: Romanchizumu kara Posutomodan e", *Osaka no Machi*, Osaka.
- Montaño, L. (1992) "Micro Entreprises in Mexico. A Metaphorical Approach", ponencia presentada en la Eastern Economic Association Conference, New York.
- Montaño, L. (1993) "De la metáfora al poder. Algunas reflexiones acerca de las aproximaciones organizacionales a la educación superior", en Ibarra, E. (ed.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, pp. 1-17.
- Montaño, L. (1994a) "Modernidad, postmodernismo y organización. Una reflexión acerca de la noción de estructura postburocrática", en L. Montaño (ed.), *Argumentos para un debate sobre la modernidad*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, pp. 67-92.
- Montaño, L. (1994b) "At the Edge of Modernity: Boundaries, Mediations and Overlappings. The Lessons of the Japanese Organization" en *Osaka City University Business Journal*, pp. 35-57.
- Montaño, L. (1996) "Intelligent Machines and Organisational Spaces. A Metaphorical Approach to Ethics", en *Artificial Intelligence and Society*, reimpresso en Karamjit S. Gil (ed.), *Information Society. New Media, Ethics and Postmodernism*, Springer, Londres, pp. 90-103.
- Montaño, L. (1997a) "La construction sociale de l'organisation. A propos des frontières organisationnelles", documento de trabajo, Centre de Recherche en Gestion, Ecole Polytechnique, París (mimeo).
- Montaño, L. (1997b) "Metaphors and Organizational Action. Postmodernity, Language and Self-Regulating Systems. A Mexican Case Study", en Clegg, S. et al, *Global Management: Universal Theories and Local Realities*, Sage, Londres, (en prensa).
- Montaño, L. (1997c) "La dimensión cultural de la organización. Elementos para un debate en América Latina", en De la Garza, E. (coord.), *Tratado de sociología del trabajo para América Latina*, (en prensa)
- Montaño, L. y M. Rendón. (1994) "Del zaibatsu al keiretsu. Organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa", en *Gestión y política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 47-81.
- Morgan, G. (1990) *Imágenes de la organización*, Ra-ma, Madrid.
- Mouzelis, N. (1968) *Organisation and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*, Alding Publishing, Chicago.

- Parsons, T. (1970) "Social Systems", en Grusky, O. y G. A. Miller (eds.), *The Sociology of Organizations: Basic Studies*, Free Press, New York, pp. 75-82.
- Pugh, D. S. (1963) "A Conceptual Scheme for Organizational Analysis", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 8, pp. 289-315.
- Roethlisberger, F. y W. Dickson. (1976) *Management and the Worker*, Harvard University Press, Cambridge.
- Semircich, L. (1983) "Concepts of Culture and Organizational Analysis", en *Administrative Science Quarterly*, no. 28, pp. 339-358.
- Simon, H. A. (1984) *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires.
- Taylor, Charles. (1991) *Grandeur et misère de la modernité*, Bellarmin, Quebec.
- Touraine, A. (1969) *La société post-industrielle. Naissance d'une société*, Denoël, Paris.
- Touraine, A. (1997) *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Fayard, Paris.
- Weber, M. (1970) *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weik, K. E. (1976) "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, no. 1, pp. 1-19.
- Woodward, J. (1958) *Management and Technology*, HMSO, Londres.

