

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

EL FENOMENO BUROCRATICO

Síntesis bibliográfica del libro de igual título, del que es autor MICHEL CROZIER. (Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica, núm. 2 de la Colección Estudios.)

El libro de Crozier, denso, apretado en sus cuatrocientas y pico de páginas, invita o, mejor aún, exige una lectura despaciosa y meditada. Lo imponen así la fluidez y relativa novedad del marco en que se instala el enfoque del tema.

Dentro del contorno de la sociología de las organizaciones, el autor ha realizado un ensayo—el primero, en verdad—sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural, acotando estas últimas al modelo francés.

No se trata, en consecuencia, de ningún estudio sobre la burocracia—aunque este concepto, por previo y condicionante, flote en el texto—sino de un análisis muy minucioso, de un fenómeno más amplio: el de la burocratización de las organizaciones y de la sociedad global que las alberga.

La tesis general del libro puede resumirse con las palabras que figuran en su cubierta: construir «una nueva teoría de las organizaciones fundándose sobre el análisis de la estrategia de los individuos y de los

grupos dentro del cuadro de las relaciones de poder y sobre los rasgos culturales característicos de la sociedad. Con ella demuestra hasta qué punto la educación, las relaciones funcionales, laborales o sindicales, la Administración, la política e incluso la misma economía, aparecen informadas por los viejos moldes burocráticos, y anuncia la crisis que en un inmediato futuro ha de transformar totalmente los moldes de actuación tradicionales».

I. El fenómeno burocrático y su enfoque

La importancia de las grandes organizaciones en las sociedades modernas es un hecho indiscutible, continuamente presente y que se manifiesta casi fatal en cualquier aspecto de nuestra vida cotidiana, desde el consumo de bienes hasta la vida cultural

1. EL ENFOQUE TRADICIONAL

A partir de las elaboraciones de Max Weber y Robert Michels, ha surgido frente a tal fenómeno una actitud temerosa y pesimista. Temerosa ante lo que parece crecimiento ineluctable de la corriente burocrática, pesimista ante la pasividad con que se sufren unas consecuencias estimadas como perjudiciales e intrínsecamente malas. En esta postura han participado por igual revolucionarios y conservadores; desde esta perspectiva son alineables nombres tan diversos como los de Rosa Luxemburgo, León Trotsky, Bruno Rizzi, Simone Weil, C. Wright Mills, White

Collard, James Burnham y William H. Whyte Jr. Consecuentes, sin embargo, con sus puntos de partida, unos se han contentado con señalar que la burocracia es inevitable y otros —los más— han ofrecido remedios con fuertes ribetes de arbitrio.

Crozier estima que no caben recetas sin un previo y calculado diagnóstico; hemos de abandonar —dice— la historia anecdótica de las vicisitudes, «para consagrarnos a un estudio científico, funcionalista, de su patología». He aquí un arranque que confesadamente se sitúa —prolongándola— en la línea iniciada por Robert K. Merton con la teoría de las «consecuencias inesperadas» y proseguida por Alvin Gouldner y Philip Selznick en posteriores investigaciones.

2. UN NUEVO ENFOQUE

El propósito de diagnosis lleva al autor a hacerse una serie de preguntas que constituyen todo un planteamiento; estas preguntas se refieren a la naturaleza del fenómeno burocrático, a su inserción en el marco de las actividades humanas y en el de las organizaciones que caracterizan al mundo actual, a sus consecuencias en términos de crecimiento de aquéllas y al desarrollo de formas nuevas para la civilización y el hombre modernos.

Parte Crozier de una nueva orientación, «empírica y abstracta a la vez», distinta de la tradicional, y con todos los honores y todos los riesgos derivados de una empresa de pionero. Busca, a través de una investigación sociológica de campo referida a dos casos particulares y

significativos de la organización administrativa francesa, esclarecer un concepto que estima básico —«clave», dice él— para la sociología de las organizaciones, el de las relaciones de poder y el de las paralelas que se agrupan en torno suyo.

Si el examen, muy profundo, de ambas organizaciones - tipo seleccionadas le permite una generalización teórica sobre el funcionamiento de las organizaciones, ésta, a su vez, le lleva a la teoría general de las organizaciones mismas y, en definitiva, al campo de la sociología de la acción, «válida para el estudio de la sociedad global». La razón estriba en que si se admite que la burocratización es un mal funcionamiento, este funcionamiento *malo* sólo tiene sentido en relación con un funcionamiento *bueno*, que únicamente podrá ser definido por algo más amplio que la teoría de la burocracia y que, en consecuencia, la englobará; pero, por otra parte, una sociología de las organizaciones no puede prescindir de las diferencias existentes entre los sistemas sociales y culturales, toda vez que la patología de la organización proviene de una incompatibilidad relativa entre los fines que persigue y los medios de control social determinados por los comportamientos primarios y los valores característicos del sistema cultural. Por todo ello, al finalizar el capítulo introductorio, el autor advierte que no debemos asombrarnos si las conclusiones del ensayo consisten en «una reflexión sobre *el cambio* y sobre el *ámbito y límites de acción* en el seno de un mundo de grandes organizaciones y en el interior de los sistemas culturales complejos».

De aquí que el libro adopte una estructura consecuente. Por encima

de sus divisiones formales, el trabajo se articula en dos grandes partes: contiene la primera el *análisis descriptivo* de los dos ejemplos concretos de fenómeno burocrático elegidos a este fin (abarca esta exposición más de un tercio del volumen); y consiste la parte segunda en una *aplicación al plano teórico* de las consecuencias del análisis realizado. La aplicación se efectúa en un doble campo: 1) el de la teoría de las organizaciones, y 2) el del contorno del sistema social y cultural francés; por último, se obtiene una conclusión de carácter más amplio que conecta el fenómeno burocrático con la evolución general de la sociedad industrial.

Pero, antes de examinar estos puntos, conviene abrir un paréntesis metodológico, necesario para la comprensión general de la obra e indispensable en un trabajo de exploración que abre rutas nuevas en la investigación sociológica.

3. EL CAMPO Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Como se ha señalado, la obra de Crozier no tiene por objeto la burocracia, sino «lo burocrático». Ciertamente, el segundo concepto exige la aclaración del primero. Este puede tomarse en su sentido más tradicional, y etimológicamente más preciso, de gobierno de y por las oficinas, gobierno de y por el aparato estatal, constituido por funcionarios no elegidos, jerárquicamente organizados y dependientes de una autoridad soberana; tal es el concepto para la ciencia política, en la que de hecho equivale a poder burocrático, esto es, reinado del orden y la ley, pero sin participación del ciudadano. Ligada

a esta concepción se halla la de utilización más frecuente entre historiadores y sociólogos, aquella formulada por Max Weber, según la cual burocracia es gobierno racionalizado, centralizado e impersonal; en consecuencia, la burocratización es la racionalización de las actividades colectivas a través de una concentración desmesurada de unidades y de una impersonalización de las reglas, las funciones, la distribución de responsabilidades y la organización de carreras. Lo burocrático, que evoca por su origen racionalidad e impersonalidad, mandato de la norma, evoca también por algunos de sus resultados, lentitud, rutina, complicación y primacía de los medios sobre los fines, lo que supone inadaptación a las necesidades que debe satisfacer por parte de las organizaciones, y frustración por parte de sus miembros, cientos y personas que les están sometidas.

De este último sentido —el más popular— parte el autor del libro, ya que le importan primariamente los *aspectos burocráticos* del funcionamiento de las organizaciones modernas. «La materia a que nos referimos —advierte— cuando hablamos de fenómeno burocrático son las inadaptaciones, las inadecuaciones, o para utilizar la expresión de Merton, las «disfunciones» que se desarrollan forzosamente en el seno de las organizaciones humanas.»

Se propone introducir en el esquema clásico de M. Weber el mayor número posible de datos que permitan analizar el fenómeno, no sólo en su aspecto estático (sistema complejo de interrelaciones que tienden continuamente a volver a su punto de equilibrio) sino también en el dinámico (el cómo y porqué el sistema se des-

arrolla y el cómo y porqué corre el riesgo de cambiar). Crozier se aparta del análisis histórico y genético tradicional por entender que éste no ha podido «desembarazarse de los juicios de valor implícitos que provienen de un clima general antiburocrático en el que participan indirectamente», pero no prescinde de sus resultados sino que les complementa o les corrige con los obtenidos por el método funcionalista de análisis para los aspectos de equilibrio. El esfuerzo por superar la contemplación puramente estática del funcionalismo le lleva finalmente a considerar el fenómeno burocrático como «respuesta global del conjunto social al problema mismo del cambio».

II. El fenómeno burocrático desde el punto de vista de la teoría de las organizaciones

Por aquí comienza la aplicación al plano teórico de los resultados obtenidos del análisis empírico que el autor realiza sobre dos organizaciones concretas de la Administración francesa, cuya identidad real oculta bajo los rótulos genéricos de «Agencia contable parisiense» y «Monopolio industrial».

Esta aplicación —que supone una ardua labor previa de descripción de las unidades, categorías de personal, organización del trabajo, adaptación de los miembros a las tareas, actitudes, sistemas de autoridad, relaciones y conflictos interpersonales y de los grupos, constelación y reparto de poderes, etc.— se realiza en dos fases que pasamos a examinar.

1. FASE PRIMERA: SIGNIFICACIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS PROBLEMAS DE PODER EN LA ORGANIZACIÓN

Lo primero que la investigación sociológica de campo revela al autor es que las estructuras paralizantes y los mecanismos casi ineluctables de rutina que caracterizan la organización burocrática, aparecen estrechamente asociados a los recelos, expectativas y comportamientos de todos los participantes en las relaciones de poder y dependencia. El problema del poder aparece así como el central de la sociología de las organizaciones y, sin embargo, afirma Crozier, su estudio poco ha progresado desde los análisis de Maquiavelo o de Marx; esta debilidad e insuficiencia es origen de dificultades teóricas y muchos fracasos prácticos. En realidad, este estancamiento es debido a la falsa ilusión provocada por el optimismo del progreso que estimó que los adelantos científicos permitirían sustraerse a los problemas que el poder implica en toda organización. A este optimismo responden, no sólo la teoría racionalista clásica de la organización científica del trabajo según los esquemas mecanicistas de Taylor y Fayol, sino también buena parte de los esfuerzos de los revolucionarios rusos a partir de Lenin; he aquí dos tendencias paralelas que dominan el campo hasta la gran crisis y las insólitas transformaciones sociales de finales de los años veinte. Idéntica incompreensión ha entrañado paradójicamente la reacción antitayloriana que caracteriza el período 1930-1950 y que informa el pensamiento de los sindicalismos de masa americanos y europeos y «a los propagandistas paternalistas o neocapitalistas de las "relaciones hu-

manas"»; las corrientes «interaccionista» primero y «lewiniana» después, inspiradoras de «la profunda revolución de la sensibilidad que constituye el descubrimiento del factor humano» han derivado por otros conductos el problema del poder y sus tensiones. Se produce, en la etapa 1955-60, una nueva toma de conciencia frente a aquél, de la que son ejemplo R. Kahn, A. Tannenbaum, D. Cartwright, J. P. R. French, Melville Dalton y Norman Martin; por último, Talcott Parsons señaló de manera precisa que las organizaciones se entregan en su seno a un perpetuo arbitraje de poderes, pieza clave sin la cual la teoría de las organizaciones carece de sentido. El principio parsoniano ha provocado las reflexiones modernas en torno al mecanismo de las «tomas de decisión», aún en desarrollo, pero que constituyen una dirección fructífera siempre que acumulen las anteriores experiencias y no olviden que la conducta humana es libre y racional, y por ello «productora de posibilidades de adaptación y de invención».

En esta línea se sitúan James C. March, Herbert Simon y el propio Crozier y, desde ella, extrae las siguientes conclusiones:

A) *Las relaciones de poder en el funcionamiento de una organización*

En torno al poder se producen una serie de tensiones que tienden a equilibrarse. Esta dinámica arranca de dos causas: la necesidad de conformidad o asentimiento que la organización precisa de todos sus miembros y la insuficiencia de las reglas establecidas para situaciones de incertidumbre provocadas por circuns-

tancias no previstas en aquéllas y a las que la organización debe hacer frente.

Sobre la primera causa reflexiona el autor más por extenso en un capítulo posterior que se recoge en el apartado II, 2, A, de esta síntesis. Baste decir ahora que el asentimiento—provocado coactiva o suasoriamente, o bien espontáneo—es clave para el funcionamiento de la organización ya que condiciona la cooperación que es imprescindible para la consecución de los fines.

El juego «regla-incertidumbre» proviene de la imposibilidad de una previsión general y permanente. Si existiese una solución óptima, si en todos los niveles de la organización y en su funcionamiento mismo no pudiera existir más que un único modo de proceder, el *one best way* anglosajón, el comportamiento de los miembros se convertiría en enteramente previsible. Sin embargo, «la realidad se nos presenta extraordinariamente alejada del funcionamiento perfecto de la administración de las cosas»; por ello, el poder no puede ser suprimido ni ignorado y «se mantiene ligado a la imposibilidad de eliminar la incertidumbre en el marco de la racionalización limitada que es la nuestra».

La incertidumbre, por el vacío e inaplicación de las previsiones contenidas en la regla, abre el campo a la iniciativa y con ella, naturalmente, a la discrecionalidad. Como consecuencia, se produce una lucha regida por un principio bien simple: tanto dirigentes como dirigidos aprovechan la situación de incertidumbre para aumentar su parte de arbitrio y reforzar así su poder de negociación a la hora de pactar el grado y el modo del asentimiento que como

vimos es imprescindible para el funcionamiento de la organización. A este mecanismo «incertidumbre-transigencia-negociación» le llama Crozier *estrategia*. La situación en que cada miembro de la organización se encuentra para negociar determinará un tipo distinto de estrategia. Este concepto es utilizado por el autor para perfilar su teoría del fenómeno burocrático en el ámbito de las organizaciones.

La estrategia produce una tensión provocada por los intentos contrapuestos de aumentar las zonas de discrecionalidad, por los esfuerzos mutuos para ensanchar las respectivas esferas de libre actuación que, en definitiva, van a conducir a nuevas reglas que cristalicen las situaciones conquistadas y a nuevas tensiones para cercenar los privilegios adquiridos. Aunque el fenómeno reaparezca periódicamente al reaparecer las etapas de incertidumbre, es obvio que siempre subsisten campos parciales en que aquélla sigue manifestándose y en torno a los cuales continúan desarrollándose relaciones paralelas de poder y, consecuentemente, fenómenos de conflicto y dependencia.

Una lucha sin control por el poder conduciría a conflictos paralizantes y a situaciones insostenibles. «En consecuencia—señala Crozier—es indispensable que un orden jerárquico y una estructura institucional disciplinen y coordinen las reivindicaciones de cada grupo o de cada individuo. Pero este poder de disciplina y de coordinación no puede ser absoluto, so pena de convertirse en ineficaz; le es necesario transigir con aquellos que se hayan hecho indispensables en todos los niveles, y para conseguirlo debe disponer asimismo

de un instrumento de intercambio y de una fuerza de presión.» Podrá serlo una ideología o el interés común, pero el principal medio de acción consistirá en la manipulación de las informaciones o, por lo menos, la reglamentación del acceso a las mismas. En cualquier caso, ninguna organización puede funcionar sin imponer serias restricciones al poder de negociación de sus propios miembros. Significa esto dar a ciertos individuos suficiente libertad de acción para arreglar los conflictos planteados por reivindicaciones contrapuestas y para imponer decisiones que favorezcan el desarrollo de conjunto de la organización, o sea, el juego de estos mecanismos contra el medio ambiente. La figura es la del dirigente, que precisa de poder formal para tomar decisiones en última instancia y de poder informal para negociar con cada miembro o grupo de la organización para hacerles aceptar estas decisiones. Para conseguirlo dispone de dos medios: la racionalización (poder de promulgar reglas generales) y la excepción (ignorar la reglamentación en ciertos casos). Su propia estrategia consistirá en buscar la mejor combinación entre ambos medios en función de los objetivos que pretenda y del grado de interés de los miembros de la organización por esos objetivos.

B) *El «gobierno» de la organización y los límites de la lucha por el poder*

El mecanismo de la estrategia ha permitido explicar las relaciones de poder a partir de ellas mismas, esclarecer sus tensiones y operaciones y destacar la necesidad de un poder coordinador directivo. Pero, ¿no limitan el juego de estas relaciones

algunas otras formas de influencia? En efecto, existen fuerzas concomitantes que en el análisis del llamado «monopolio industrial» resultan ser las cuatro siguientes: 1) el hecho de que los diferentes grupos estén obligados a vivir conjuntamente; 2) el mantenimiento de los privilegios de un grupo depende en gran parte de la existencia de privilegios de otros grupos; 3) el reconocimiento por todos los grupos de que es indispensable un mínimo de eficacia y 4) la estabilidad misma de las relaciones entre los grupos.

A partir de estos datos obtenidos experimentalmente, el autor formula tres hipótesis de relaciones de poder y formas de control social, es decir, de posibles modos de «gobierno» o regulación interna. Son los siguientes: a) cuanto más complejo y dinámico es el sistema de relaciones de poder y de negociación, el control social tiende a ser operado conscientemente por la dirección en lugar de serlo por la presión indirecta del medio (lo que no impide a la dirección servirse, llegado el caso, de esa presión del medio); b) los límites fijados conscientemente por la dirección a la libertad de negociación de los grupos e individuos son generalmente mucho más estrechos que los límites naturales debidos a la presión del medio: las luchas internas se desarrollan más fácilmente en las organizaciones con relaciones de poder estables y simples; c) los sistemas de equilibrio dinámico son mucho más favorables al cambio, ya que la presión ejercida para eliminar las fuentes de incertidumbre no puede ser contrarrestada por la resistencia de grupos poderosos decididos a defender las fuentes de su poder.

2. FASE SEGUNDA: EL SISTEMA BUROCRÁTICO DE ORGANIZACIÓN

El estudio de los modos de distribución del poder y el análisis de la estrategia utilizada por los individuos y los grupos en sus negociaciones ha llevado a Crozier a comprobar la existencia de dos grandes tipos de organización, las caracterizadas por un sistema de relaciones de poder casi estacionario y las que se caracterizan por un sistema dinámico en esas relaciones. Pero, siendo éste un aspecto sustancial de la teoría de las organizaciones, debe completarse con otro igualmente importante para el entramado complejo de relaciones orgánicas, como es el mundo del consentimiento y la cooperación. Este examen conjunto permite, no sólo comprobar que las relaciones entre burocracia-organización racional y burocracia-disfunción son más complejas que lo presumido por las concepciones mecanicistas taylorianas y los enfoques de relaciones humanas, tanto en la corriente «interaccionista» como en la «lewiniana», sino sustraerse también a las limitaciones de la crítica de Merton, ya que estudia «las condiciones de desarrollo y los límites de estas disfunciones burocráticas, generatrices de rutina y de opresión» y, sobre todo, considera esas disfunciones, no sólo como elementos necesarios de la organización, sino como *elementos en sí mismos racionales de un «sistema burocrático» de organización*. Este modo de abordar el problema tiene dos ventajas: 1) permite analizar los límites que tal sistema impone al crecimiento de las grandes organizaciones, y 2) demuestra que la evolución que Weber había creído inexo-

rable depende, al menos en parte, de la capacidad del hombre para dominar y romper los círculos viciosos burocráticos.

Resumimos en tres momentos los problemas de gobierno que plantea el funcionamiento de una organización y en el que las relaciones de poder constituyen solamente consecuencias operativas.

A) *Las tensiones internas*

El poder requiere conformidad; toda organización, como unidad jerarquizada exige esa conformidad, que se obtiene o mediante sujeción, esto es, vinculación opresiva, o mediante buena voluntad. Esta, más que actitudes espontáneas responde a presiones que en el mundo moderno son extremadamente suaves y respetuosas con la libertad humana. Gracias a su educación y a su formación especializada, el personal actual es más apto para la conformidad y la cooperación; su especialización y potencial temporalidad, debida a otras oportunidades que le ayudan a sustraerse a la organización, permiten a ésta contentarse con una conformidad parcial. Por otra parte, «la estructura de las comunicaciones, la organización de los circuitos, la preparación técnica de los puestos de trabajo, los estímulos de orden económico y eventualmente los cálculos racionales más complejos han tomado mucha más importancia que las tradicionales sujeciones y las exclusivas ideologías de los cuerpos y las castas de antes».

Estas comprobaciones conducen a concluir que contra las generalizaciones demasiado rápidas y contra la indignación del público, las organizaciones modernas presentan ras-

gos menos burocráticos que las antiguas. De aquí que dos riesgos típicos, el «desplazamiento de los fines» y el «ritualismo», sean menos frecuentes entre el personal moderno—especializado e inserto en una atmósfera de mayor tolerancia—que entre el antiguo.

Pero, la rigidez de una organización no sólo viene provocada por sus métodos de gobierno; también los subordinados se sirven de la conformidad para implicar a la dirección y protegerse así contra ella; por ejemplo, prestan conformidad a cambio del respeto a su autonomía personal. «Si estas dos presiones opuestas —advierte Crozier— se estabilizan dejando poco margen de iniciativa para hacer frente a las dificultades, la organización en cuestión se hace profundamente rígida.»

En cualquier caso ninguna organización moderna puede sustraerse a la necesidad de cambio, sino que se ve obligada a las transformaciones del medio ambiente y a las menos visibles pero muy profundas de su personal. Si le falta flexibilidad y capacidad de adaptación no sobrevive; pero, para tenerlas, precisa confiar en la iniciativa y facultades de invención de algunos de sus individuos o grupos.

El autor advierte que la «incertidumbre del mercado» no provoca por sí rigidez orgánica; por el contrario, la incitación extrema puede conducir a la renovación, la ausencia de incertidumbre permite prever los más mínimos detalles y conducir a nuevas rigideces. Las organizaciones tienden a escapar de todos modos a la presión de la realidad, tanto cuanto es fácil hacerle frente como cuando se hace excesivamente difícil. Si una organización no sabe sustraer-

se a tal tentación es que se ha burocratizado. Por ello, el autor denomina «sistema burocrático de organización» a aquel en el cual el circuito «errores-informaciones-correcciones» funciona mal; en otras palabras, *organización burocrática es la que no consigue corregirse en función de sus errores.*

B) El «círculo vicioso»

En tales casos, los modelos burocráticos de acción (impersonalidad de las reglas y centralización de las decisiones) están tan establecidos que llegan a convertirse en parte integrante del equilibrio interno de la organización, y cuando una regla no permite efectuar de una manera adecuada las actividades prescritas, la presión que nace de esta situación disfuncional no conduce al abandono de la regla, sino por el contrario, a su extensión y reforzamiento. He aquí los datos del «círculo vicioso burocrático».

Círculo al que contribuyen, no sólo la organización misma en sus esquemas (de hecho, un sistema burocrático de organización es aquél en el cual «el equilibrio descansa sobre la existencia de una serie de círculos viciosos relativamente estables que se desarrollan a partir del clima de impersonalidad y centralización»), sino también los dirigentes (cuyo único medio de acción para hacer frente a una dificultad consiste en elaborar nuevas reglas e incrementar la centralización) y los propios subordinados (que aprovechan la reforma para mejorar su posición frente al poder, con lo que de esta tan posteriores rigideces que tienden a limitar los privilegios obtenidos).

C) *El problema del cambio:
la crisis*

De lo dicho se desprende que si la disfunción es elemento esencial de equilibrio y la rigidez una constante, todo cambio se hace difícilísimo. En efecto, la organización burocrática sólo cede al cambio cuando engendra disfunciones verdaderamente graves y le es imposible hacerles frente.

Pero, tan importante de examinar como esta resistencia, el cambio es el modo particular en que la organización burocrática se adapta a él. Todo cambio en ella es, de hecho, una crisis; la crisis es el medio único de realizar las operaciones de reajuste, y, por ello, elemento distintivo que juega un papel esencial en el desarrollo mismo del sistema.

El ritmo característico de una organización burocrática es la alternancia de largos periodos de estabilidad y periodos cortos de crisis y cambio, durante los cuales la autoridad personal, la iniciativa y la vocación reformista sustituyen a la regla y realizan reajustes que acaban de nuevo endureciéndose por temor a la arbitrariedad y a la alteración de las relaciones de poder. Por ello, y ya desde el punto de vista del personal burocrático, se alternan también dos pares de oposición: el par sumisión-rebelión, característico de las situaciones de crisis e innovación, y el par conservadurismo-idealismo, correspondiente a las épocas de rutina. Reuniendo los factores todos expuestos, Crozier corona su definición de *organización burocrática* del modo siguiente: *La que no consigue corregirse en función de sus errores y es demasiado rígida para adaptarse sin*

crisis a las transformaciones que la evolución acelerada de las sociedades industriales hace más frecuentemente imperativas cada día.

III. *El fenómeno burocrático como fenómeno cultural francés*

Lo burocrático, estudiado en concreto y en abstracto desde el ángulo de la teoría de la organización, se inserta ahora en el fenómeno cultural para poner de relieve que, en oposición a lo que los prejuicios etnográficos puedan hacernos pensar, los procedimientos por los que las organizaciones logran controlar y dirigir a sus miembros no son uniformes ni se explican sólo por la presión burocrática, sino que se encuentran íntimamente asociados a los valores y modelos de relaciones sociales característicos de cada sociedad (en concreto, la francesa es la analizada).

Los rasgos típicos del sistema burocrático de organización: aislamiento del individuo, predominio de actividades formales sobre las informales, aislamiento de cada estrato y lucha de todos ellos entre sí por sus privilegios, se corresponden con ciertos rasgos culturales permanentemente franceses.

1. *RASGOS BUROCRÁTICOS
DE LA CULTURA FRANCESA*

Quedan caracterizados para el autor por la presencia de dos constantes: 1) el problema de la autoridad, enunciado como el del temor a las relaciones frente a frente, y 2) la paradoja de la debilidad del poder central omnipotente.

Conforme a la primera nota, el francés, que no puede soportar un volumen de autoridad universal y absoluta, le estima por otra parte indispensable para el éxito de toda acción cooperativa; para obviar tal contradicción se le hace necesario situarse en un esquema de organización impersonal y centralizado. Para los franceses, según Crozier, este peculiar sistema de matiz burocrático «parece constituir la mejor solución posible para hacer participar al mayor número de ciudadanos en este valor y en este estilo de acción que constituye el consentimiento; su desarrollo puede interpretarse como una gradual extensión a capas cada vez más amplias de las reglas estatutarias y de las garantías necesarias para que sus miembros puedan a su vez entrar en juego».

La segunda nota queda revelada así: los dirigentes franceses tienen, teóricamente, enormes poderes, superiores incluso al de los líderes de sociedades más autoritarias; estos poderes formales no les son, sin embargo, de gran ayuda, puesto que sólo pueden actuar por vía impersonal y carecen de posibilidad de intervención real en grupos que les están subordinados; en consecuencia, no pueden jugar nunca el papel de guías, de jefes en sentido carismático; si quieren introducir un cambio, éste debe responder a una necesidad urgente y, por ello, han de aceptar la dura prueba de entrar y hacer entrar a la sociedad en fase de crisis. Así, pese a la aparente pujanza que les da su situación en la cúspide de la pirámide jerárquica, se encuentran casi paralizados por la resistencia general de todas las categorías subordinadas y no pueden hacer sentir su influencia más que

en circunstancias totalmente excepcionales.

El autor examina después la importancia real dentro del sistema social francés de los rasgos burocráticos señalados por medio de un detenido análisis —que confirma sus tesis— de los sistemas de educación, de relaciones industriales, del político-administrativo y del colonial, que llama «réplicas o armónicos» del modelo orgánico genérico.

Se han de destacar, por último, las inteligentes consideraciones que Crozier hace sobre otros modelos de sistema burocrático de organización (el soviético, el americano y, menos por menudo, el inglés y el japonés) y cuya síntesis se hace imposible.

2. LOS LÍMITES DEL SISTEMA Y EL PROBLEMA DE LA INNOVACIÓN

Se pregunta ahora Crozier cuáles son, dentro del conjunto social, «las fuentes indispensables de renovación e innovación a las que el sistema burocrático debe hacer frente para sobrevivir».

Tras unas finas consideraciones en torno a los modos sociales de comportamiento de la burocracia y la burguesía francesas, encuentra una de las claves del proceso de innovación en la relación peculiar Estado-sociedad económica. «Si el Estado nacional centralizado tiene la posibilidad de jugar un papel paternalista en su relación con las firmas burguesas, esto implica que su importancia en el sistema económico general es considerable y que no se puede comprender el sistema de empresa burgués sin analizar al mismo

tiempo sus relaciones con el modelo de acción administrativa de la burocracia del Estado.»

Sistema burgués y sistema burocrático han elaborado en Francia dos respuestas de una misma sociedad al dilema «poder y autonomía» que plantea la dirección de toda acción colectiva; las respuestas (que Crozier denomina «mundo paternalista de la libre empresa» y «mundo igualitario de la burocracia») son opuestas, pero implican un apego a los mismos ideales, por lo que ambos mundos hostiles son, al tiempo, complementarios e indispensables el uno al otro; «pese a las continuas innovaciones de la sociedad burguesa al espíritu de libre empresa y a los principios de autoridad y responsabilidad, las direcciones enérgicas y renovadoras y la acción constructiva de la colectividad habrían sido casi tan raras en el mundo de los negocios privados como en el de la Administración pública». El declinar de los particularismos burgueses en el mundo de los negocios está haciendo posible un acercamiento, al que asistimos, entre Administración y empresa.

Con el aprendizaje de formas de organización más integradas, la sociedad francesa puede conseguir superar el modelo burocrático y la oposición dialéctica (aunque fértil, en definitiva) entre burguesía y burocracia. En la medida en que los dos mundos se comunican presionados por la necesidad de eficacia (lo que implica colaboración), aumentan las posibilidades de negociación y racionalización de los conflictos y disminuye la necesidad de las crisis como elemento único de renovación.

IV. El fenómeno burocrático en la evolución general de la sociedad industrial

Al intentar escapar del método funcionalista que refleja modelos estáticos, en equilibrio, Crozier ha ido ampliando cada vez más su esquema de interpretación hasta *considerar el fenómeno burocrático como una respuesta global del conjunto social al problema mismo del cambio.*

Si a lo largo de su obra ha venido estudiando cómo el cambio está integrado en el sistema, en las páginas finales, y a modo de conclusión, explica cómo el sistema mismo puede cambiar.

Dos grandes factores orientan el desarrollo de las formas de organización de las sociedades modernas en una dirección que Max Weber no había previsto: 1) los progresos constantes de las técnicas de previsión y de organización, y 2) la capacidad de adaptación de los individuos, así como el aumento de alternativas y oportunidades en una cultura cada vez más compleja.

Si el primer factor permite a las organizaciones manifestar mucha más tolerancia frente a las particularidades y necesidades propias de los miembros, éstos, reforzada su libertad de acción, pueden medir de modo más preciso su participación en el esfuerzo colectivo; al estar menos ligados psicológica y materialmente a la organización ya no negocian entre la espada y la pared. En consecuencia, puesto que la presión tiende a disminuir por ambas partes, ambas se hacen menos exigentes y la rigidez característica de los sistemas de organización tiende forzosamente a decrecer.

El futuro no es ni tan favorable

ni tan desfavorable como las dos lógicas opuestas de la estandarización creciente de las actividades humanas y de su liberación parecen dejarlo entrever. Por el contrario, las dos actúan al mismo tiempo. El hombre impulsa la lógica de la estandarización—es decir, la voluntad de eficacia—tan lejos como el éxito de la lógica de liberación se lo permite. La evolución va produciéndose en este sentido aunque, como ningún desarrollo es lineal, persistan en una gran medida los rasgos

burocráticos. Esta persistencia se halla ligada a la capacidad de una organización para aislarse del mundo exterior, por lo que aquéllas que pueden lograrlo con más facilidad corren mayor riesgo de conservar en su seno las disfunciones burocráticas. «Las administraciones públicas—dice Crozier—constituyen evidentemente un terreno más favorable al desarrollo de tales círculos viciosos burocráticos.»

FRANCISCO SANABRIA MARTÍN