

The Bureaucratic Phenomenon*

Michel Crozier

Chicago, The University of Chicago Press, 1964, 320 páginas

Por Oscar Oszlak

El libro de Michel Crozier, resultado de la tesis doctoral del autor, es, probablemente, una de las obras más importantes y difundidas sobre la burocracia. La crítica de este libro que aquí se reproduce fue escrita por Oscar Oszlak en 1968 para el curso de Teoría de la Organización como estudiante de posgrado del profesor Todd La Porte en la Universidad de California, Berkeley. Recientemente, este docente, ya jubilado, le ha enviado a Oszlak el texto mecanografiado de su trabajo para comentarle que lo había utilizado en su curso durante más de cuarenta años a fin de ilustrarles a sus alumnos cómo escribir una crítica de libro. Por su valor afectivo, se reproduce el texto traducido al español por su autor.

No puedo juzgar el grado de objetividad —¿o chauvinismo latino?— implícito en mi evaluación de la obra de Crozier, pero la encuentro una tarea gratificante y desafiante a la vez. Este es un libro de paradojas; la principal es el libro mismo: una estructura relativamente simple que contiene un análisis brillante y sofisticado de la burocracia francesa. Pero esto es también engañoso. En realidad, Crozier exhibe un virtuosismo que le permite conducir su análisis en varios niveles de generalización. Su enfoque metodológico es realmente inusual, y su expectativa es que el lector lo aprecie, como cuando dice: «Nuestra orientación, al mismo tiempo empírica y abstracta, es muy diferente de las ideológicas, más tradicionales».

El libro consiste en cuatro partes. La primera —que cubre un 40 % de la obra— está dedicada a la presentación y la discusión de dos casos dentro

* Amorrortu Editores publicó en 1969 la primera edición en español de la obra de Michael Crozier.

del contexto francés, a los que denomina la *Agencia Administrativa* y el *Monopolio Industrial*, organismos gubernamentales cuyos nombres reales han sido convenientemente disfrazados. Estos casos corresponden a la porción empírica del estudio. Las dos últimas partes intentan construir una teoría de la burocracia basada en los casos de estudio examinados. Sin embargo, el objetivo es más ambicioso. Explícitamente, el autor lo plantea así: «Sobre la base de nuestro primer análisis, intentamos elaborar una teoría del fenómeno burocrático que podría insertarse en una teoría más general sobre el funcionamiento de organizaciones y en una teoría general sobre sistemas culturales». Considera que este enfoque es esencial, dado que el problema de las relaciones humanas que plantea el estudio de las prácticas burocráticas solo puede entenderse en la medida en que la teoría considere tanto las necesidades inherentes al funcionamiento de las organizaciones complejas como los supuestos culturales a los que deben adscribir todos los participantes del juego burocrático.

Crozier visualiza la elaboración de teoría como la llegada a una definición más científica de un fenómeno, con la calificación de que el acto de definir se convierte en el objetivo y no en el punto de partida de la investigación. Nótese, sin embargo, que tal enfoque inductivo en la elaboración teórica es una tarea realmente notable, ya que cada pieza del análisis debe interconectarse de manera cuidadosa con las demás en niveles ascendentes de abstracción y síntesis. De este modo, la simplicidad del enfoque enmascara la dificultad del trabajo analítico realizado.

El autor es un funcionalista declarado, aunque de una especie particular, ya que utiliza este método analítico en el nivel micro. Aquí se advierte otra paradoja: la insistencia en el enfoque funcionalista para la exploración del fenómeno burocrático parece sorprendente en una época en la que la mayoría de los sociólogos abandona el estructuralfuncionalismo o, al menos, tiene más escrúpulos antes de plantear proposiciones tan fuertes como estas: «... una perspectiva funcionalista constituye una fase necesaria de toda la investigación sociológica y..., en particular, es indispensable actualmente en una disciplina en la que la mayoría de los problemas se encuentra todavía en una etapa exploratoria... [El método

funcionalista es] la herramienta esencial de una sociología racional...». Pero Crozier reconoce el riesgo de transformar este método —que, de entrada, declara que aplicará— en una filosofía funcionalista, es decir, «la complaciente aprobación de las interdependencias descubiertas» que, cuidadosamente, evita. Estos comentarios cubren los aspectos metodológicos del ensayo.

Pasando al lado sustantivo del trabajo, es importante señalar cuál es la clase de pregunta que el autor se propone responder. De hecho, Crozier presenta algunas nociones de sentido común sobre la burocracia, basadas, sobre todo, en el análisis de Max Weber, que cuestionan su validez. Con respecto a la asociación de la burocracia con grandes organizaciones —v.g., «la amenaza de la burocracia»—, se pregunta si se trata de una asociación válida. «¿Acaso no implica una confusión del vocabulario que nos permite describir cualquier gran organización como una “burocracia” y designar como “burocratización” la evolución de las sociedades modernas hacia un sistema económico y social dominado por grandes organizaciones?». Y, acerca de otra aseveración común que sugiere que las organizaciones complejas se utilizan crecientemente como medio de acción indispensable al hombre moderno se pregunta si ello no supone la futura persistencia inevitable de prácticas *burocráticas*, en el sentido peyorativo del término.

Al intentar responder estas preguntas, Crozier es consistente en su alejamiento del tipo ideal weberiano —que considera una *descripción inadecuada*— y, en cambio, adopta precisamente el empleo peyorativo de la palabra *burocracia*, distinguiéndolo de las nociones alternativas que evocan, sea el gobierno por burós —versión de la ciencia política— o la racionalización de las actividades colectivas —concepción de Weber—. En otras palabras, observa la burocracia como una organización pesada, lenta y rutinizada, incapaz de adaptarse o de generar cambios rápidos. En sus propias palabras, «la organización burocrática es aquella que no puede corregir su comportamiento aprendiendo de sus errores». Por eso, él cree que, en lugar de ser prescriptivo, uno debe proceder a develar la enfermedad de la burocracia. Si la enfermedad es desconocida, los remedios, estériles.

A menudo, los evaluadores y comentaristas hacen referencia a «la mayor preocupación de Crozier» o «el principal argumento de Crozier», su «tesis dominante», sus «premisas subyacentes» y así sucesivamente. De hecho, sus preocupaciones, argumentos o supuestos son numerosos, de modo que agregaré mi nombre al de aquellos que aventuran una supuesta tesis dominante, sugiriendo que el tema común que caracteriza su análisis de los sistemas burocráticos podría resumirse de este modo: la rigidez en la definición de una tarea, un arreglo funcional o una red de relaciones humanas resultan en una falta de comunicación con el contexto y una falta de comunicación entre los propios grupos. En lugar de imponer un reajuste del modelo, las dificultades resultantes las utilizan los individuos y grupos para mejorar su posición en la lucha de poder *dentro* de la organización —dicho sea de paso, esta visión de que cada persona o grupo en una organización pública actuará de modo tal de maximizar su poder equivale a una visión hobbesiana del comportamiento público organizacional—. Por lo tanto, la única solución para evitar el problema de que se generen privilegios personales es producir presión por una mayor impersonalidad y centralización de las decisiones.

Expandiré un poco más este argumento. La acción cooperativa planificada es posible solo si existe regularidad en el comportamiento de todos los participantes. Por lo tanto, toda organización debe obtener de sus miembros un sustancial grado de conformidad. De hecho, la principal preocupación del gobierno de una organización es el logro de la conformidad necesaria. Sin embargo, como ahora el comportamiento humano se comprende mejor y, por tanto, es más predecible, la organización moderna no necesita, como antes, el mismo grado de conformidad para lograr buenos resultados. Puede tolerar mayor desviación, restringir exigencias a áreas más especializadas y solo requerir compromisos temporarios. Por todas estas razones, puede depender más —y, de hecho, así lo hace— de medios intelectuales indirectos para obtener conformidad, más que de la coerción directa. El análisis de Etzioni sobre sistemas de control sería relevante para apreciar mejor esta observación.

Los subordinados negociarán su propia conformidad y la utilizarán como herramienta a la cual dejar atada a la gerencia. Cuando se logra estabilizar esta doble presión y queda poca libertad para hacer adaptaciones, la organización se habrá vuelto profundamente rígida. En resumen, el fenómeno burocrático de disfunciones derivadas de rigideces y tendencias a escapar de la realidad a fin de obtener un mínimo de conformidad de los miembros de la organización es una función del equilibrio entre la clase de control social utilizado para mantener la organización y las reacciones del grupo humano sometido a ella. Ambos dependen de las normas culturales vigentes en el contexto social más amplio y de las posibilidades técnicas de disminuir la incertidumbre de la acción social. La suprema importancia de las relaciones humanas dentro de un sistema burocrático se explica por el hecho de que lo que las personas ganan en seguridad en el mundo burocrático lo pierden en realismo; dependen más de las sanciones propias de las relaciones humanas que de las sanciones asociadas al logro —*achievement*—.

Este repaso del análisis de Crozier, que he intentado presentar en un nivel de generalidad relativamente alto, oscurece el hecho de que el autor desarrolla su análisis desde el nivel de pequeños grupos —v.g., empleados de oficina— y, desde ahí, procede a extrapolar procesos de cambio de corto y largo plazos en la burocracia francesa, incluso en la sociedad francesa en general. Dicho de otro modo, el examen de la sociedad francesa, especialmente del paternalista mundo empresarial, el sistema educativo, el movimiento obrero y el complejo políticoadministrativo del gobierno conduce a la conclusión de que la sociedad y cada uno de sus segmentos replican los elementos esenciales del modelo burocrático identificado en los casos de estudio. Por lo tanto, una presentación más sistemática del modelo burocrático puede proporcionar una clave para una mejor comprensión de la tesis de Crozier. Encuentro que su círculo vicioso de la burocracia y su representación gráfica (ver Figura 1) nos dará una visión más clara de su tesis.

Figura 1. El círculo vicioso de Crozier



Fuente: Elaboración propia

El punto de partida es la proposición funcional básica de que a mayor capacidad de las organizaciones para mantener situaciones de equilibrio, tanto interno como en relación con su contexto externo, mayores serán sus perspectivas de supervivencia. Pero el equilibrio en la burocracia es visto como resultado del interjuego de cuatro elementos básicos: 1) desarrollo de reglas impersonales, 2) centralización de las decisiones, 3) aislamiento entre estratos sociales y una concomitante presión grupal sobre el individuo, y 4) desarrollo de relaciones de poder paralelas alrededor de las áreas de incertidumbre remanentes. Las interacciones resultantes tienden a reforzar el equilibrio y contribuyen, de hecho, a la estabilidad del círculo vicioso. Son observables, así, el aislamiento del individuo, el predominio de actividades formales por sobre las informales, el aislamiento entre estratos —con igualdad individual dentro de cada estrato— y luchas por la obtención de privilegios, a la vez que se observan intentos por evitar situaciones de conflicto y de relaciones de dependencia cara a cara.

Por una parte, esto conduce a la elaboración de reglas impersonales y a un rígido conjunto de relaciones que pocos individuos o grupos desearían o estarían dispuestos a perturbar a través de intentos de cooperación y negociación tendientes a un cambio incremental. Por otra parte, como el cambio no puede ocurrir espontáneamente dentro de, o entre, segmentos del sistema total, la autoridad absoluta y centralizada se convierte en un elemento importante que legitima las demandas de intervención del Estado. Tales intervenciones se requieren para enfrentar crisis externas y para atender crisis internas precipitadas por acciones revolucionarias reales o amenazantes. La burocracia presenta fuerte resistencia al cambio en el corto plazo, debido, particularmente, a la alta consideración que el ciudadano francés les otorga a la *estabilidad*, la *confianza*, la *protección de la competencia individual* y, hasta poco tiempo atrás, una medida suficiente de *eficiencia*, condiciones, todas estas, inherentes a la organización burocrática. Por lo tanto, la expectativa es que, a largo plazo, las fuerzas de cambio provendrán cambios más drásticos en los patrones culturales y valores del sistema social más amplio.

En definitiva, Crozier nos entrega un libro original, tal vez, la mayor contribución sobre el fenómeno burocrático desde el pionero estudio de Max Weber. Su originalidad consiste en haber combinado de manera magistral dos perspectivas de análisis claramente diferentes: la especulación teórica sobre el proceso de toma de decisiones en grandes organizaciones y el análisis cultural de patrones sociales de acción. Su obra ha perdurado hasta el presente y se mantiene vigente.