
Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu, 1969.

Michel Crozier presenta en *El fenómeno burocrático* un estudio funcionalista de la organización burocrática. De las tres acepciones más comunes del término "burocrático" en las ciencias sociales, adopta la que proviene del uso vulgar de la palabra "burocracia", que evoca la lentitud, la pesadez, la rutina, la inadaptación y las frustraciones consiguientes en los burócratas y en su clientela. Esta acepción tiene la ventaja sobre las

otras de evitar antigüedades y juicios de valor, y de abarcar las disfunciones que invariablemente se producen en las organizaciones humanas.

El autor parte de una encuesta sociológica aplicada a dos organizaciones francesas reconocidas por todos como burocráticas. El objetivo fundamental del análisis es establecer postulados que sirvan de base al estudio más realista de "las consecuencias del crecimiento de las organizaciones y del desarrollo de nuevas formas de organización para la civilización y para el hombre modernos". Un "trámite clínico", o

sea, la reflexión sobre casos concretos, permite analizar el problema en su fase exploratoria, adoptar el "ejemplo" de un sistema de relaciones en acción, dar entrada a más elementos en el esquema parcial sacado de Weber, pasar de una imagen estática fragmentaria a la imagen íntegra del modelo en que todos los elementos son interdependientes, y permite, finalmente, vincular más estrechamente la investigación empírica y la reflexión teórica.

El trámite clínico ocupa las dos primeras partes de la obra y es básicamente descriptivo; concluye planteando la cuestión de por qué la gente crea burocracias, siendo que éstas aparecen tan restrictivas y paralizadoras. Es entonces cuando Crozier enfrenta el problema de las condiciones profundas de desarrollo y función del "fenómeno burocrático", al que intenta dar respuesta en las dos últimas partes. En éstas alcanza su objetivo final: elaborar una teoría del fenómeno burocrático que se pueda insertar en una teoría general de las organizaciones y en una teoría general de los sistemas culturales.

Los dos casos estudiados ofrecen muchas afinidades, pero cada uno presenta características específicas que el autor agrupa en torno a dos núcleos centrales: la *Agence comptable* permite analizar la rutina y sus funciones; el *Monopolio industrial* destaca el problema de las relaciones de poder y el del cambio. Al modelo resultante de ambas series de elementos se le pretende dar una validez universal. Pero la pesadez y la rutina burocráticas son consecuencia de la resistencia del material humano al esquema mecánico que se le trata de imponer, y dicha resistencia está ligada a ciertos rasgos primarios y a ciertos comportamientos característicos del sistema cultural francés. Así, el "análisis culturalista" de la última parte permite marcar los límites de la teoría universal e interpretar su aplicación en contextos culturales diferentes.

Las fórmulas de Crozier denuncian una orientación funcionalista. A fin de no caer en "el deslizamiento del método funcionalista hacia una filosofía funcio-

nalista", el autor sitúa en primer plano el problema del cambio. Después de pasar revista a las corrientes racionalistas del primer tercio de este siglo, se ubica en la línea neorracionalista que fusiona aquéllas e incorpora la conducta libre y racional del hombre, y adopta el enfoque de la "racionalidad limitada" para el análisis de las relaciones de poder. Critica también la literatura posweberiana, que no logra superar la ambigüedad fundamental de creer simultáneamente en la superioridad de la racionalidad burocrática en cuanto a eficiencia, y en los peligros que encierra para los valores tradicionales de la humanidad. R. K. Merton primero, A. Gouldner y P. Selznick después, cuestionaron el "tipo ideal" de Weber y mostraron que una organización que se corresponda con el tipo ideal dista mucho de ser perfectamente eficiente, debido a la resistencia del material humano. Sin embargo, la crítica de esos autores permanece estática; para superarla, el autor analiza las condiciones del desarrollo y los límites de las disfunciones burocráticas, y examina hasta qué punto la resistencia humana afecta la tendencia general a la "burocratización" y si limita o no la racionalidad en el seno de una organización. Crozier se propone, pues, elaborar un modelo dinámico de organización burocrática.

El estudio empírico de los dos casos pone de manifiesto el carácter central de los problemas de poder en el fenómeno burocrático. Estructuras paralizadoras y mecanismos rutinarios parecen estar asociados con los temores, las aspiraciones y los comportamientos de todos los participantes en materia de poder y de relaciones de dependencia: "Una de las razones profundas del desenvolvimiento de un sistema de organización burocrática es el deseo de suprimir las relaciones de poder y dependencia, de administrar las cosas en vez de gobernar a las personas". Se desarrollan relaciones de poder porque existe un margen de incertidumbre que la organización racional no suprime. Mientras exista la incertidumbre habrá un ámbito de imprevisibilidad en la conducta. Al-

gunos miembros tienen poder sobre los otros en la medida en que la conducta de sus compañeros está limitada por reglas —y es, por tanto, previsible—, y la de los primeros no. En consecuencia, “el poder no puede ser eliminado ni ignorado (pues) sigue ligado a la imposibilidad de eliminar la incertidumbre en un marco de racionalidad limitada como el nuestro”. La lucha que se entabla entre superiores y subordinados está regida por una estrategia simple de exacta simetría; se exigen reglas y se hace todo lo posible para que la otra parte las cumpla, al tiempo que se lucha por conservar la propia zona de libertad y se negocia con el adversario contrariando las mismas reglas cuya aplicación y ampliación se exige.

La organización moderna no puede escapar al cambio y para sobrevivir necesita conservarse flexible y capaz de adaptación. La contradicción entre el objetivo de eficiencia y el de adaptación en el cambio produce un conflicto que ha sido resuelto, las más de las veces, en virtud de una presión irresistible del contorno. Pero es un hecho, afirma Crozier, que en cualquier organización se encuentra la tendencia a escapar de la realidad, y a esa tendencia corresponde precisamente el “fenómeno burocrático”. Las reglamentaciones impersonales y la centralización son medios “burocráticos” que estorban la adaptación y los cambios. Sin embargo, esa conducta escapista no suele llegar muy lejos; la organización está sujeta a una multitud de informaciones que le avisan de las consecuencias de lo que hace y la obligan a rectificar sus errores. Si el circuito de errores, informaciones-correcciones no le funciona bien, la organización puede ser denominada “burocrática”.

El cambio es tan importante que las diferencias profundas entre organizaciones y “burocracias” derivan precisamente de su manera de encararla. A esta nueva luz incorpora Crozier el elemento dinámico en su modelo: “El burocrático no es solamente un sistema que no se corrige en función de sus errores, sino

también demasiado rígido como para adaptarse a las transformaciones que la acelerada evolución de las sociedades industriales hace cada vez más imperiosamente necesarias, sin sufrir crisis”.

El análisis culturalista de la cuarta parte del estudio permite decantar los rasgos propiamente nacionales que caracterizan un sistema burocrático, así como detectar los “armónicos profundos” del modelo expuesto. Esos armónicos son esquemas análogos al burocrático que se descubren en otros niveles de la realidad y que se comprenden al estudiar el funcionamiento del sistema educacional, el de las relaciones industriales, el político-administrativo, el de las empresas y los procesos innovadores y modificadores. Estos sistemas de acción y los constituidos por las organizaciones burocráticas son interdependientes y se refuerzan mutuamente. La hipótesis más general expresa que la rigidez y los círculos viciosos burocráticos responden a la existencia de disfunciones de tipo burocrático en la escala entera de una sociedad.

En el sistema de educación francesa se encuentran los elementos característicos de su sistema burocrático, al punto que “puede ser calificado de burocrático”. Lo es, primeramente, en su aspecto más específicamente organizativo, donde la centralización e impersonalidad alcanzan el máximo. Luego en la pedagogía y en la acción misma de enseñar, donde se abre un abismo entre el maestro y el alumno que reproduce la separación de los estratos burocráticos. También en su contenido, demasiado abstracto, sin contacto con los problemas de la vida práctica ni con la vida personal del educando. Y finalmente, en la importancia que se confiere a la formación de un reducido grupo selecto y su asimilación a las altas capas sociales en detrimento de la formación entera del estudiantado.

* * *

Crozier es uno de los sociólogos de la burocracia que han atemperado el entusiasmo por la eficiencia de la racionalidad en las organizaciones. Observa las

“consecuencias inesperadas” del desarrollo racional de las organizaciones, y de las organizaciones “burocráticas” que estudia y extrae leyes sociológicas inherentes a cualquier organización racional. Entre esas consecuencias inesperadas se destacan la resistencia del material humano a los cambios que pongan en peligro su seguridad y privilegios, así como el desarrollo de estrategias de lucha y de formas de poder paralelas en el seno de la organización. El análisis del poder es sin duda el más esclarecedor del estudio, pues revela que la organización burocrática no puede escapar a las relaciones de poder. Al lado de este proceso se descubren también la inevitabilidad de la rigidez y la del cambio; la organización no puede eludir el cambio ni aplazarlo en demasía, so riesgo de acabar en una serie de luchas paralizadoras.

Se descubre una extraordinaria coherencia entre el “trámite clínico” y el “diagnóstico”, entre el estudio empírico y la reflexión teórica. El autor precede con gran cautela y con un rigor metodológico admirable. Si algún lector se puede sentir tentado a ver una cierta tautología en la definición de organización burocrática, no puede menos de reconocer que las notas del modelo se corresponden con los comportamientos observados empíricamente.

Una parte del modelo está sólidamente construida, la otra adolece de cierta debilidad. Lo primero se refiere a que incorpora las concepciones del poder y del gobierno en una teoría de las organizaciones. Crozier supera con ello las teorías mecanicistas y las basadas en las relaciones humanas. Además, al demostrar que las consecuencias inesperadas de la racionalidad pueden ser interpretadas como elementos en sí racionales de la acción, el autor da un paso adelante de Merton. Sin embargo, su éxito es más discutible cuando trata de introducir el cambio en su modelo explicativo, por lo que no logra rebasar a Gouldner y a Selznick más que en la intención. La debilidad del modelo se encuentra en la parte dinámica.

El método funcionalista le permite sacar una radiografía de la estructura de

la organización burocrática. Logra dismantelar el mecanismo de la rutina y del círculo vicioso burocrático. Pero si esa radiografía le proporciona indicadores para una explicación incipiente del cambio, no se los da para una explicación satisfactoria y completa. El cambio en la organización burocrática no está definido con precisión, pues en una parte se lo identifica con la crisis y más adelante se lo hace derivar de ésta. No ponemos en duda que la organización moderna debe cambiar, “porque el cambio se ha convertido en la ley de nuestro tiempo”. Pero este recurso del autor a la inevitabilidad del cambio no puede constituir la explicación última del mismo.

Preocupado quizá por la resistencia pertinaz al cambio que presenta la sociedad francesa, el autor ensaya una interpretación al estilo parsoniano del sistema en conjunto, haciendo hincapié en el resultado final, según el cual las realizaciones económicas de Francia no son significativamente inferiores a las de sus vecinos. En verdad, dice Crozier, no es que los franceses tengan aversión al cambio; lo que temen es el desorden, el conflicto y todo lo que pueda crear situaciones ambiguas e incontrolables. Estos “valores” son perjudiciales para el progreso de una sociedad, prosigue el autor, mas “no por eso el modelo francés de cambios burocráticos deja de tener sus ventajas”. Llega un momento en el que no sabe uno qué es lo funcional, si el cambio o la resistencia al cambio, ni tampoco qué fuerza explicativa tiene la demostración del resultado favorable de una disfunción.

Las críticas que anteceden no le restan mérito a la obra que reseñamos. Trátase de un estudio ambicioso y amplio, riguroso y serio. No tenemos noticia de ningún estudio que se le parezca en América Latina, y sería interesante preguntarse sobre la posibilidad de adaptar este instrumental metodológico y su andamiaje teórico a nuestras realidades. ¿Es el sistema educativo en nuestros países, por ejemplo, un “armónico profundo” de nuestro modelo burocrático, como lo es en Francia? El trabajo de Crozier no sólo ofrece líneas de investigación sino además fecundas sugerencias.

cias. Aun cuando haya sido completado o superado en el transcurso de la última década, El fenómeno burocrático constituye un vivo ejemplo de imaginación sociológica. Ninguna persona que se

precie de conocer la moderna bibliografía sobre la burocracia puede dejar de leerlo y meditarlo.

José Treviño Botti