

UNIDAD 5: EL DISEÑO DE LAS ORGANIZACIONES¹

1. Presentación

La Unidad 5 aborda la estructura organizacional y la gestión en las organizaciones.

En esta clase nos vamos a centrar en el tema de la estructura (diseño) organizacional tomando un autor referente que se llama Mintzberg (1992).

Para introducir este tema vamos a recordar la definición de organización que da Mayntz (1980) y que trabajamos en la primera unidad. Recordemos que dijimos que Mayntz es una autora que se ubica en la etapa de la institucionalización de los estudios organizacionales.

Mayntz definió a las organizaciones como entes orientados hacia el cumplimiento de metas comunes, que se manifiestan en un ambiente determinado y buscan preservarse a sí mismas a través de sus miembros. Son entidades que se integran a la sociedad para formar parte de esta. Analizó los sistemas organizacionales, concluyendo que son estructuras creadas a partir de las leyes sociales que rigen la sociedad. Es decir, una organización es un reflejo de la sociedad en la que está.



Por lo tanto destacamos de su definición los siguientes componentes y concepciones:

- 1) Las organizaciones son formaciones sociales que se han independizado institucionalmente (e independiente de los individuos). Son totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros y una diferenciación interna de funciones.
- 2) que cumplen fines/objetivos específicos, propósito común².
- 3) se distinguen por una estructura diferenciada (horizontal o verticalmente), la cual representa un sistema de papeles individualmente asignados (pero que no se refieren a la persona), jerarquía de roles.
- 4) se caracterizan por su racionalidad: significa que se orientan por una dirección a seguir. Al menos en su intención, con vistas al cumplimiento de estos fines u objetivos
- 5) sus características, comportamientos y objetivos son influidos por el medio social, económico y político. Por ello las denomina como sujetos históricos.

Así, los miembros de una organización realizan diferentes tareas (división del trabajo)³ y por lo tanto ocupan distintos puestos⁴. Otra característica es que en las organizaciones se identifican rangos o jerarquías; las posiciones que ocupan las personas tienen reglas.

¹ Parte de los pie de página actúan como aclaraciones, explicaciones y ponen en relación los temas de esta Unidad con otros contenidos de la materia

² En la primera Unidad vimos que estos objetivos son influidos por el contexto y que cambian a través del tiempo. También hicimos referencia a que en algunas organizaciones los objetivos se van “apilando” y trae consecuencias en el funcionamiento. Por ejemplo la escuela tiene como principal objetivo brindar servicios de enseñanza, pero también se le han sumado actividades referidas a la alimentación, la contención social, etc.

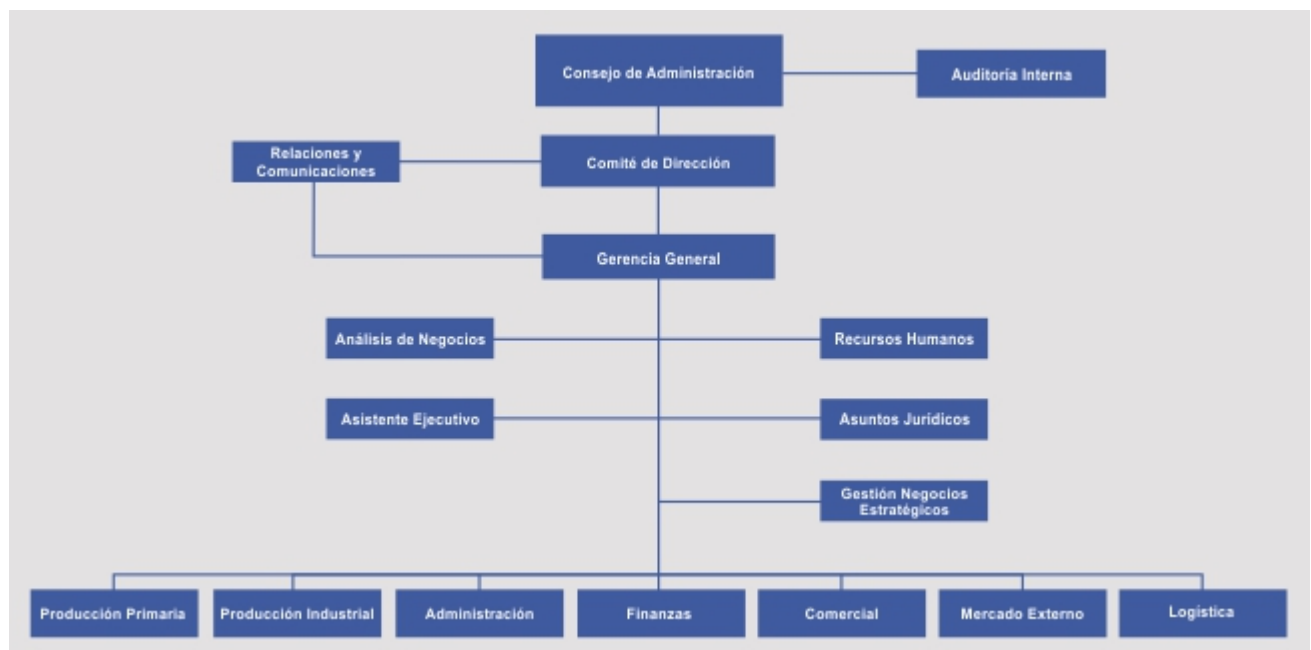
³ En la Unidad 2 hemos visto esta división del trabajo en el taylorismo, en la escuela de relaciones humanas, en la Unidad 3 en el toyotismo, etc.

⁴ Tema que veremos en Unidad 8 en la gestión del personal

2. ¿A qué se refiere la estructura organizativa?

Una estructura se expresa en un **organigrama**, que es herramienta estática que brinda información general de la estructura formal⁶ de la organización, es decir donde se definen las jerarquías y funciones.

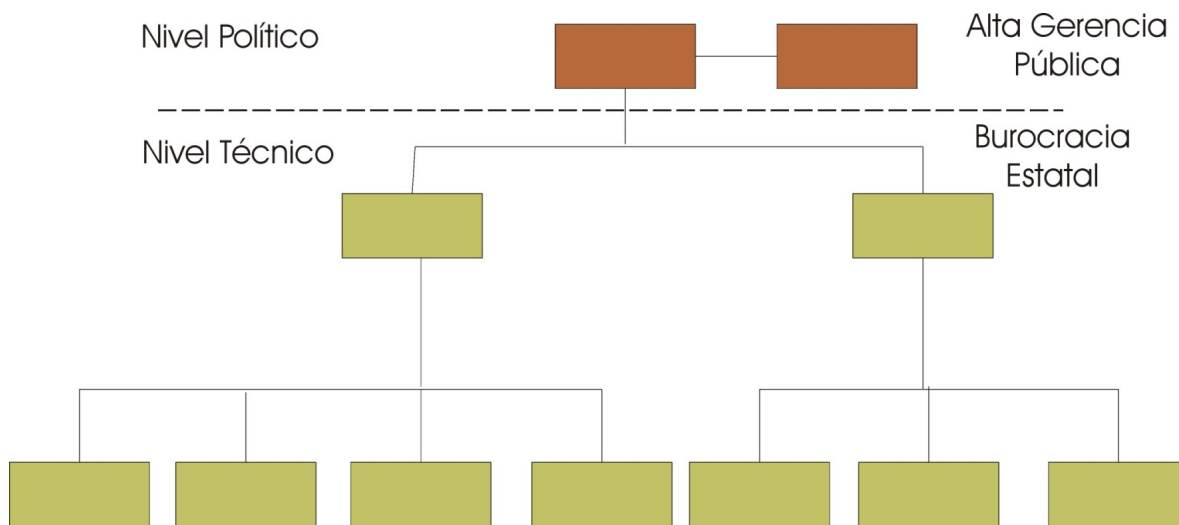
Ejemplo de organigrama de empresa San Cor



⁶ Por ahora remarcamos este concepto “formalidad” que se problematizara en el apartado 6.

(Fuente: <http://www.sancor.com/la-empresa/la-empresa-organigrama?es>)

En el Estado la particularidad de una estructura es que se compone por dos niveles: el político, que rota según las elecciones, que ocupa los cargos de mayor jerarquía, denominada la Alta dirección y el nivel técnico operativo, compuesto por la denominada burocracia, que cuenta con estabilidad en el empleo para garantizar independencia del nivel político y continuidad en la implementación de políticas.



El nivel político se divide según las jurisdicciones. A nivel nacional y provincial en general hablamos de Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Generales/provinciales, Direcciones de línea. En los municipios no hay ministerios sino Secretarías.

Ejemplo de organigrama de organización estatal:

Las estructuras en el Estado se aprueban por el poder legislativo. Veamos por ejemplo la estructura de la provincia de Buenos Aires. Aquí podrán ver las competencias funciones de cada Ministerio.

<https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw15164.pdf>

En forma posterior se aprueba la estructura de cada Ministerio y su organigrama. Por ejemplo:

<https://www.gba.gob.ar/trabajo/organigrama>

3. Partes de una organización según Mintzberg

CE (ápice estratégico):

- Tiene la responsabilidad general de la organización. A cargo: que se cumpla la misión.
- Establece la política y **dirección** de la organización (estrategia y acciones para objetivos) partiendo del análisis del **entorno** externo e interno de la organización.
- Maneja las relaciones con el entorno externo.
- Control sobre la toma de **decisiones**.
- **Supervisa** las funciones internas directamente o en forma indirecta a través **del nivel intermedio**

- Promueve el **alineamiento** del resto de la organización con la estrategia, lo cual implica la adecuación del comportamiento organizativo (personas, estructura y de los recursos).
- Toma las decisiones de política, se **comunican** en forma descendente a través de la estructura jerárquica y se ponen en práctica mediante el **nivel intermedio**.
- Las tareas se caracterizan por tener un mínimo de repetición. La coordinación se da por ajuste mutuo.

En una organización estatal la CE la ocupa el nivel político

LM (Líneas medias)

- Está compuesta por el personal directivo intermedio, representa **el vínculo** o enlace entre la cumbre estratégica y el núcleo operativo.
- Mecanismos de coordinación: recoge información, eleva problemas, baja comunicaciones, distribuye recursos
- Estos funcionarios son jerárquicamente superiores al personal del **núcleo operativo (NO)**. Tienen autoridad sobre NO.

En la administración pública serían los directores de área y jefes de departamentos.

En organizaciones privadas los jefes de área (finanzas, marketing, control de producción), coordinadores intermedios o de grupos de trabajo.

NO (Núcleo operativo)

Son los miembros que realizan el trabajo básico, relacionado con la **producción o prestación** de un servicio (en una empresa son los trabajadores operarios, quienes realizan el trabajo manual y en las organizaciones estatales: los administrativos)

Las funciones básicas del NO son:

- Transformar materiales, insumos en productos o servicios
- Comercializar o distribuir los servicios

TE (Tencoestructura)

- Está por **fuera de la línea jerárquica de autoridad**
- Son asesores de la CE, analistas y/o brindan servicios de apoyo que influyen el trabajo de las demás partes de la organización:
 - investigación y desarrollo de medios para mejorar la eficiencia.
 - entrenamiento del personal para que realicen trabajos, pero no lo hacen ellos
 - buscan racionalizar, normalizar los procesos de trabajo

A veces tienen poder de decisión. Por ejemplo en la burocracia de tipo profesional

SA (Staff de Apoyo)

- Está por **fuera de la línea jerárquica de autoridad**

- Compuesta por personal que proporciona servicios indirectos al resto de la organización. Colabora por fuera del trabajo operativo.
- Incluye a los departamentos o secciones que no se encargan directamente de la producción de productos o prestación de servicios, sino que se dedican a brindar asistencia a las actividades realizadas por el personal administrativo e intermedio.
Por ejemplo prestan labores como: seguridad, cafetería, central telefónica, mantenimiento, etc.

IDEOLOGÍA. CULTURA

- Halo que rodea el sistema.
- tradiciones y creencias de una organización que la distinguen de otras organizaciones e infunden una cierta vida a la org.
- Fomenta que sus miembros se aglutinen.
- Cuando la coordinación principal es por medio de la ideología, cada miembro actúa descentralizadamente por el bien general de la organización.

También en una organización se distinguen las **COALICIONES INTERNAS** (personas que rivalizan entre sí para determinar distribución de poder⁷) y las **COALICIONES EXTERNAS**: usuarios, sindicatos

En síntesis, a continuación se presenta cómo Mintzberg visualiza las partes de la organización:

Organización se compone:

- Ápice estratégico.
- Línea Media.
- Núcleo operativo.
- Áreas de apoyo
- Tecnoestructura.
- Ideología

Coaliciones externas
(presiones)

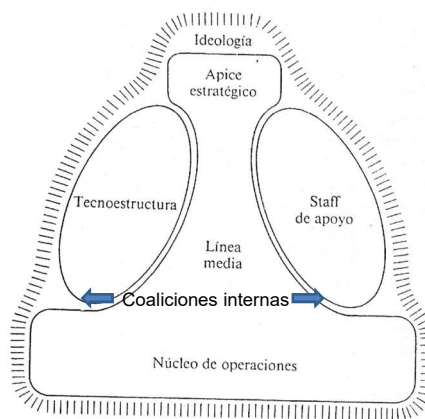


FIGURA 6-1. Las seis partes básicas de una organización.

⁷ Este tema lo vamos a desarrollar en la siguiente Unidad.

4. Dimensiones de la estructura de una organización⁸

La estructura de una organización puede analizarse a través de tres dimensiones: complejidad, formalización y centralización.

- **Complejidad** se refiere al grado de diferenciación que existe en una organización y su importancia deriva de sus efectos sobre el comportamiento de sus miembros, sobre otras condiciones estructurales, sobre procesos dentro de la organización y en las relaciones entre la organización y su ambiente. La complejidad es uno de los aspectos más llamativos de una organización, en forma inmediata se hacen evidentes la división del trabajo, nombres de los cargos, cantidad de divisiones y niveles jerárquicos. Cualquier conocimiento que se tenga de empresas grandes o pequeñas, de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, permite verificar esto, incluyendo aquellas organizaciones que parecen en principio, muy sencillas, exhiben formas complejas. Los tres elementos de la complejidad son:
 - a) Diferenciación horizontal: se refiere a la cantidad de tareas y/o funciones diferentes desarrolladas en la organización. Por ejemplo, en la Universidad Nacional del Sur (UNS), se desarrollan tareas de diversa índole como docencia, investigación, atención de alumnos, administración, gestión de recursos, entre otras. La diferenciación horizontal puede medirse contando el número de diferentes puestos de la organización. También se mide contando el número de divisiones, departamentos, o unidades.
 - b) Diferenciación vertical o jerárquica: se mide por el número total de niveles jerárquicos de la organización. Se utiliza la cantidad de niveles de supervisión como medida de la profundidad de la misma. Cuanto mayor es la diferenciación en una organización, sea ésta horizontal o vertical, mayor es el desafío para mantener un control, comunicación y coordinación eficientes. Siguiendo el mismo ejemplo de la UNS, encontramos una diferenciación vertical dada por el Rector, Vice-Rector, Presidente de la Asamblea Universitaria, Secretarios Universitarios (Secretario General del Consejo Universitario, Secretario Académico, Secretario Técnico, Secretario Ciencia y Tecnología, Secretario Posgrado y Educación Continua, Secretario de Bienestar Universitario, Secretario General de Relaciones Institucionales y Planeamiento, Secretario de Cultura y Extensión Universitaria, Secretario Privado del Rector), Directores de Departamentos, etc.
 - c) Dispersión geográfica: se refiere a la cantidad de ubicaciones que pueden tener las distintas unidades o secciones de la organización. Las actividades y las personas pueden estar dispersas en el espacio de acuerdo con funciones ya sean horizontales o verticales, es decir, por separación de tareas o de centros de poder. Un ejemplo de separación geográfica de tareas en la UNS, puede apreciarse en la ubicación en sectores diferentes del Servicio de Sanidad; del departamento de Alumnos y Estudios; de la Biblioteca Central, de las aulas y laboratorios donde se desarrollan las clases teóricas y prácticas. Siguiendo con el ejemplo de la UNS, también puede observarse una separación entre el espacio donde se desarrollan las actividades de gobierno y el resto de las actividades académicas, de investigación, de extensión, entre otras (...).
- **Formalización** es el grado en que una organización se basa en reglas y procedimientos para dirigir el comportamiento de sus miembros. Algunas organizaciones operan con un mínimo

⁸Este apartado lo tomamos del libro Las Funciones de la administración. Teoría y práctica, de **Boland y otros, 2018: 186-190.**

de tales lineamientos, mientras que otras, tienen gran variedad de reglamentación que indica a los agentes qué es lo que pueden y qué es lo que no pueden hacer. La estructura de una organización será más formal a medida que más se orientan sus actividades por normas y reglamentos (...) Siguiendo con nuestro ejemplo de la UNS, vemos que se trata de una organización altamente formalizada, por medio de las resoluciones del Consejo Superior Universitario por ejemplo tanto como de normativa de los Consejos Departamentales entre otros órganos; por enumerar algunos, los reglamentos de concursos docentes y no docentes, la tipificación de las obligaciones de las distintas dedicaciones docentes, etc.

- **Centralización**, se relaciona con el lugar en que radica la autoridad. En algunas organizaciones la toma de decisiones está muy centralizada. Los problemas son resueltos por los niveles directivos superiores. En otras organizaciones, cada sector toma sus propias decisiones, a partir de problemáticas particulares y situaciones específicas del sector. Esto se conoce como descentralización.

4. Mecanismos de coordinación

Mintzberg (1992) describe mecanismos de control que explican las formas fundamentales en que las organizaciones coordinan su trabajo.

Adaptación mutua: comunicación informal. Es muy frecuente en pequeñas organizaciones simples, donde la gente trabaja en estrecha colaboración y, principalmente, con relaciones informales.

Supervisión directa: una persona coordina dando órdenes a otra. Relaciones de jerarquía.

La estandarización del proceso de trabajo: se refiere a la programación de contenidos y procedimientos. Se especifica cada una de las tareas contenidas en la actividad. Por ejemplo lo llevan a cabo los/as analistas de la tecnoestructura, que deben diseñar y desarrollar proyectos o sistemas para la estandarización de los puestos y especifican los pasos para desarrollar una actividad.

La estandarización de los resultados: especificidad no de lo que se quiere hacer sino de los resultados. Producción.

Mediante la especificación de los productos o los servicios, también se lo conoce como la estandarización de la producción o la distribución, este tipo de estandarización proviene de los/as analistas o tecnoestructura.

La estandarización de las habilidades: que se requiere para realizar un trabajo. Incluye los conocimientos.

La estandarización de las normas: creencias comunes compartidas que influyen en las tareas.

5. Las configuraciones organizacionales:

LA ORGANIZACIÓN SIMPLE (o empresarial) se caracteriza por:

- Estructura sencilla.
- Pocos ejecutivos/as. Fuerte control en la conducción.
- Poca necesidad de personal analista.
- Escasa gerencia de línea intermedia (LM)
- Ambiente sencillo. Facilita el dominio.

Ejemplo: una PYME.

La Cumbre estratégica cumple rol fundamental. De este tipo estructural es interesante analizar los conflictos cuando la CE también se ocupa de tareas del NO y deja de lado lo estratégico. La estrategia suele ser altamente intuitiva y no analítica, en base a creencias personales.

Información interesante a tener en cuenta en el análisis organizacional:

- ✓ Organizaciones nuevas suelen atravesar una etapa inicial de organización simple.
- ✓ Organizaciones en crisis: suelen centralizar decisiones y adquirir características de estructuras simples.
- ✓ Organizaciones de características de liderazgo carismático tienden a configurar este tipo estructural. Suelen ser paternalistas.
- ✓
- ✓ Al ser organizaciones pequeñas, suele haber más identificación del NO con la organización. Se favorece la flexibilidad y adaptabilidad de respuesta.
- ✓ La centralización de la toma de decisiones puede causar confusión (CE entre la estrategia y las tareas). Todo depende de un individuo.

LA ORGANIZACIÓN MÁQUINA (burocrática): incluye grandes organizaciones provadas (fabricas) y la administración pública

- Producto de la Revolución Industrial / Estado Bienestar
- Autoridad formal, jerarquías claramente definidas. Obsesión por el control
- Ofrece servicios y producción masiva
- Puestos especializados y trabajo estandarizado. Normalización de los procesos de Trabajo (función de la tecnoestructura)
- Requiere poca necesidad de analistas. Producción masiva

Información interesante a tener en cuenta en el análisis organizacional:

- ✓ Genera problemas humanos (debido al factor mecánico de la producción, quita iniciativas). Se identifican buropatologías - Ver apartado 6
- ✓ Conflicto entre eficiencia y satisfacción individual: lo que es bueno para la producción, generalmente, no es bueno para los/as trabajadores/as.

- ✓ Problemas coordinación: si no se resuelven conflictos que salen de lo estándar, llega a la CE información errónea
- ✓ Tiende a no cambiar. Resistencia al cambio.

LA ORGANIZACIÓN PROFESIONAL:

- Profesionales especializados y capacitados. Coordinación por conocimiento. Estos trabajadores/as suelen tener más autonomía en la tarea (sobresale el núcleo operativo). Por lo que a veces la CE no tiene rol muy importante
- Estructura horizontal y descentralizada.
- Poca necesidad de tecnoestructura. Las normas vienen de afuera (control). Poder del experto/a o especialista.
- Encasillamiento: clasifican necesidades y utilizan programas estándar.
- Personal de apoyo numeroso.
- Funciona mejor en ambientes complejos pero estables: para cambios deben ponerse de acuerdo los profesionales.

Ejemplo: Hospital, Universidad.

Información interesante a tener en cuenta en el análisis organizacional:

- ✓ Puede identificarse problemas en la coordinación, debido a la autonomía de los/as profesionales. Puede ser una organización poco integrada, donde se comparten recursos y servicios
- ✓ El encasillamiento, estandarización de las tareas suele ignorar las necesidades de los/as destinatarios/as de la organización
- ✓ La identidad⁹ puede generarse más con la profesión que con la organización

LA ORGANIZACIÓN DIVERSIFICADA o DIVISIONAL

- No es una organización integrada sino una serie de entidades independientes, interactúan en una estructura administrativa indefinida.
- No es una estructura completa sino parcial. Cada división tiene su propia estructura.
- Organizaciones muy grandes y maduras.
- Cada una con grado considerable de autonomía. La parte principal son las líneas medias (que pasan a ser la parte de toma de decisiones en cada entidad).

Ejemplo: este tipo de organización se ve en empresas grandes con varias sedes administrativas distribuidas con criterios geográficos principalmente. Es el caso de las compañías multinacionales (Carrefour, Mc Donalds). También podemos incluir si vemos PAMI, ANSES, AFIP y las delegaciones.

⁹ Tema que se abordará en Unidad 8

Información interesante a tener en cuenta en el análisis organizacional:

- ✓ La organización divisional o diversificada cuenta con una estructura basada en divisiones autónomas, por lo que cada una de ellas tiene una estructura propia y pueden estar débilmente acopladas entre sí, aunque a veces existe una dirección administrativa única.

LA ORGANIZACIÓN INNOVADORA o AD HOC

- Estructura selectivamente descentralizada
- Son estructuras para el desarrollo de proyectos
- Depende de la adaptación mutua
- Desaparece la distribución entre la CE y el resto de la organización
- Ambientes muy complejos y dinámicos

Ejemplo: consultora

Información interesante a tener en cuenta en el análisis organizacional:

- ✓ La estructura al flexible es capaz de adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes del entorno
- ✓ Conformada por equipos multidisciplinarios coordinados
- ✓ Este tipo de organización suele presentarse en el ámbito de la alta tecnología

LA ORGANIZACIÓN MISIONERA

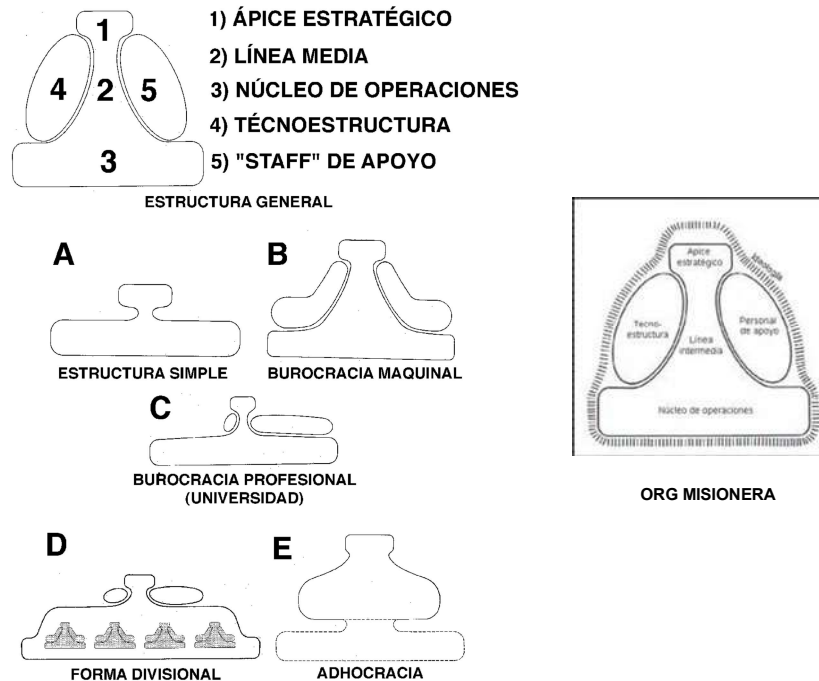
- División del trabajo difusa, poca especialización de los puestos.
- La mantiene unida por la estandarización de las normas, valores y creencias. Por ella la parte más importante de estas organizaciones es la ideología
- TE no desarrollada
- La clave es la socialización

Ejemplo: organizaciones sociales

Información interesante a tener en cuenta en el análisis organizacional:

- ✓ Cuando un nuevo miembro ingresa en la organización se desarrolla un proceso de socialización (el autor habla de “adoctrinamiento”) y una vez que se han asimilado los valores y creencias, se encontrará dispuesto para ocupar su puesto en la organización, por lo que a partir de ese momento se le cede un alto grado de libertad para tomar decisiones.
- ✓ Como el único mecanismo de coordinación es la estandarización de las normas, y todos los/as integrantes de la organización comparten la toma de decisiones, puede identificarse un caso extremo de descentralización.

A continuación podemos ver la imagen de cada tipo de configuración:



6. Otros enfoques sobre el estudio de las burocracias

Para Olsen (2005) podemos abordar a la burocracia con distintos significados:

- ⇒ estructura organizacional distintiva con ciertos rasgos específicos: formalizada, jerarquizada, especializada, con una división funcional del trabajo en una jurisdicción bien demarcada, basada en normas estandarizadas e impersonales;
- ⇒ personal administrativo profesional que tiene un empleo de por vida (estabilidad), con una carrera diseñada, con sus correspondientes remuneraciones y pensiones, asignado a una determinada oficina y recompensado en función de su educación formal (el mérito y el ejercicio de un cargo);
- ⇒ una extensa estructura normativa y organizacional donde el gobierno se fundamenta en la autoridad, esto es, en la creencia en un orden político racional legal legítimo y en el derecho del Estado a definir y hacer cumplir el orden legal. Estructura de reglas: espacio simbólico. Algunos la denominan la dimensión institucional o antropológica de la burocracia

⇒ En los últimos años además se viene estudiando a la burocracia como saber experto¹⁰: como un modo de conocimiento que opera en la conformación de los Estados.

En el libro sobre *Teorías organizacionales* compilado por Diego Szlechter (2018), el capítulo 3 “La perspectiva estructuralista: la burocracia”, escrito por Fernando Isuani, Sergio Agoff, Cecilia Chosco Díaz y Mirtha Anzoátegui, se presenta una entrevista a Elsa Pereyra¹¹ sobre el rol de la burocracia, las tensiones entre la burocracia y la política y el saber burocrático. Extractamos unas citas que nos parecen ejemplificadoras (pp. 105/6):

(...) el conocimiento o el saber administrativo es el que detenta el poder en la oficina burocrática. Es una “llave”, dice, como lo estudiábamos con las teorías clásicas, el pensar se apropia del hacer:

Los saberes vienen siendo una *llave*, [los estudiosos] indagan sobre qué y cómo se construye ese saber, porque es relevante para saber cómo se construye poder e influencia en la administración pública. Sirve para el control de las oficinas, es poder, es la posibilidad de organizar y controlar el trabajo de terceros.

Eso define el tipo de poder burocrático. Imaginen en una empresa, el empresario o gerente tienen poder económico y organizacional, los obreros, conservan el saber hacer, la historia del capital es tratar de sacarles a los obreros ese saber...del hacer y la maquinización, la robotización es eso. Por eso [como en] el *taylorismo* y el *fordismo* son vueltas de tuerca sobre ese *traslado del saber del obrero al capital*; en el mundo de los papeles, de la burocracia, la frase típica es “saber es poder”, la información es poder, el expediente es poder, un asunto, digamos, el recorrido, las normas tratan de contemplar un universal, son más rigurosas que las prácticas concretas. Entonces, lo que para este sentido común vienen siendo los atajos, es puro saber del burócrata por recorrer (...)

En el mundo del desarrollo de los asuntos públicos donde *cada paso tiene que ser fundado*, y la burocracia es esto, *fundar en la razón del antecedente*. Otro ejercicio interesante es mirar una ley, un decreto, revisar dónde está el argumento y lo ejecutivo, y siempre lo ejecutivo descansa en razones. Por eso se puede discutir, las razones no nacen de un repollo, son hipótesis causales sobre un asunto y en función de ello se actúa, este es el terreno de la burocracia. Por eso es mejor hablar de burocracias y dentro de las burocracias, están los burócratas rasos o el agente de policía que está en la calle, como ahora en la ciudad de Buenos Aires te piden documento, tiene poder en su relación con el ciudadano, o el jefe de policía ¿quién es más burócrata que el otro? *Hay ahí una cadena de mando y jerarquías, lo cierto es que hay niveles de toma de decisiones y responsabilidad (...)*

La mirada de Mintzberg sobre la burocracia está enmarcada en el primer significado que tomamos de Olsen, desde la estructura y, cómo vimos, es una configuración entre otras. Sin embargo, como

¹⁰ Recordemos que en la Unidad 4 vimos actores y distintas racionalidades a través del texto de Lapalma, uno de ellos era la racionalidad burocrática.

¹¹ Elsa Pereyra es doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Administración Pública y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Profesora de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora docente del Instituto del Conurbano, y docente de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Su actividad de investigación se concentra en temas y problemas de la administración y políticas públicas en los estados provinciales, y el estado y la administración pública en perspectiva histórica.

explicamos al inicio del desarrollo de esta clase la estructura y los organigramas nos hablan de la estructura formal. Pero no siempre la organización es formal y rígida, se generan nuevas estructuras, cambian las relaciones, los roles, los procedimientos. Para Merton surgen disfunciones y destaca (como señalaba el texto que leyeron de Ibarra Colado, 2006) la importancia de analizar la *articulación entre estructura burocrática y personalidad*, pues este contraste mostraría las disfunciones inherentes al modelo racionalista. Estas disfunciones están originadas por:

1. Internalización de las reglas y apego a los reglamentos.
2. Exceso de formalismo y de papeleo.
3. Resistencia a los cambios.
4. Despersonalización de las relaciones.
5. Categorización como base del proceso decisorio.
6. Exhibición de señales de autoridad.
7. Dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público.
8. Superconformidad a la rutina y los procedimientos (“Incapacidad adiestrada” de Veblen¹² o la “Psicosis profesional” de Dewey¹³)



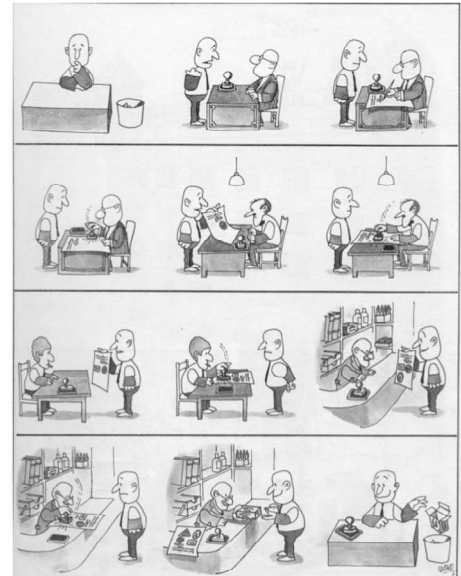
Incapacidad adiestrada la preparación y puesta en práctica de los conocimientos adquiridos dentro del espacio de trabajo pueden resultar en ocasiones “desajustados” de los requerimientos contextuales. La falta de “flexibilidad” a *circunstancias nuevas* en el entorno “puede llevar a la adopción de procedimientos equivocados”

Psicosis profesional: la rutina, uno de los rasgos que se identifican con la organización burocrática sometida a la repetición constante de los procedimientos prescritos, acentúa ciertos aspectos del hacer profesional que son acompañados por sentimientos de antipatía, discriminación, preferencias, contrarios al “espíritu impersonal de lo burocrático”. Paradojalmente (o no) tales fenómenos son derivados de la presión que la organización ejerce sobre esos individuos. En Isuani et. al (2018: 109/110).

¹² Thorstein Veblen (1857-1929) fue un sociólogo y economista estadounidense, fundador de la escuela institucionalista en las ciencias sociales. Sus obras más conocidas son *La teoría de la clase ociosa* y *La teoría de la empresa económica*.

¹³ John Dewey (1859-1952) fue un filósofo, pedagogo y psicólogo estadounidense. Fue uno de los fundadores de la filosofía del pragmatismo y, asimismo, una de las figuras representativas de la corriente de la pedagogía progresista en los Estados Unidos.

Un poco de humor para ejemplificar el exceso de formalismo y de papeleo, el apego a los reglamentos, los conflictos con el público, etc



También unos videos:

https://youtu.be/43_7Zm7GnXI



<https://www.youtube.com/watch?v=IPFChTmlzCg>



Desde otro enfoque, Elliott Jaques (citado en Schlemenson, 1990) señala la coexistencia de cuatro tipos distintos de estructuras en una misma organización, a saber:

- estructura formal u oficial: generalmente expresada a través del organigrama.
- estructura presunta: es la que los y las integrantes perciben como real.
- existente: es la que efectivamente opera.
- estructura requerida¹⁴: es la que la organización necesita para cumplir eficiente y eficazmente sus objetivos.

La divergencia entre estos cuatro tipos de estructuras, asegura Jaques, crea desajustes en la organización, que favorecen la ineficiencia, la aparición de tensiones y conflictos entre sus miembros.

Cuando analizamos una organización es importante tener en cuenta todas estas aristas al momento de tomar la variable “estructura” ya que debemos tener en cuenta que por lo general lo que nos presentan es la Estructura formal” pero también opera una estructura “informal” a partir de las relaciones que se dan entre distintas áreas y sectores motivadas por relaciones interpersonales. Entonces, cuando hacemos entrevistas, surge en los relatos de los y las integrantes de la organización la “estructura presunta” que cada uno percibe según su experiencia y conocimiento de la organización. La estructura existente, será una síntesis de distintas superposiciones. El propio Mintzberg reconoce que existe una estructura “real”, caracterizada por distintos flujos y comunicaciones entre las partes:

¹⁴ En este punto podemos pensar: la requerida para quién?

Aquí es fundamental la visión que tenga el analista en el diagnóstico que hace de la organización

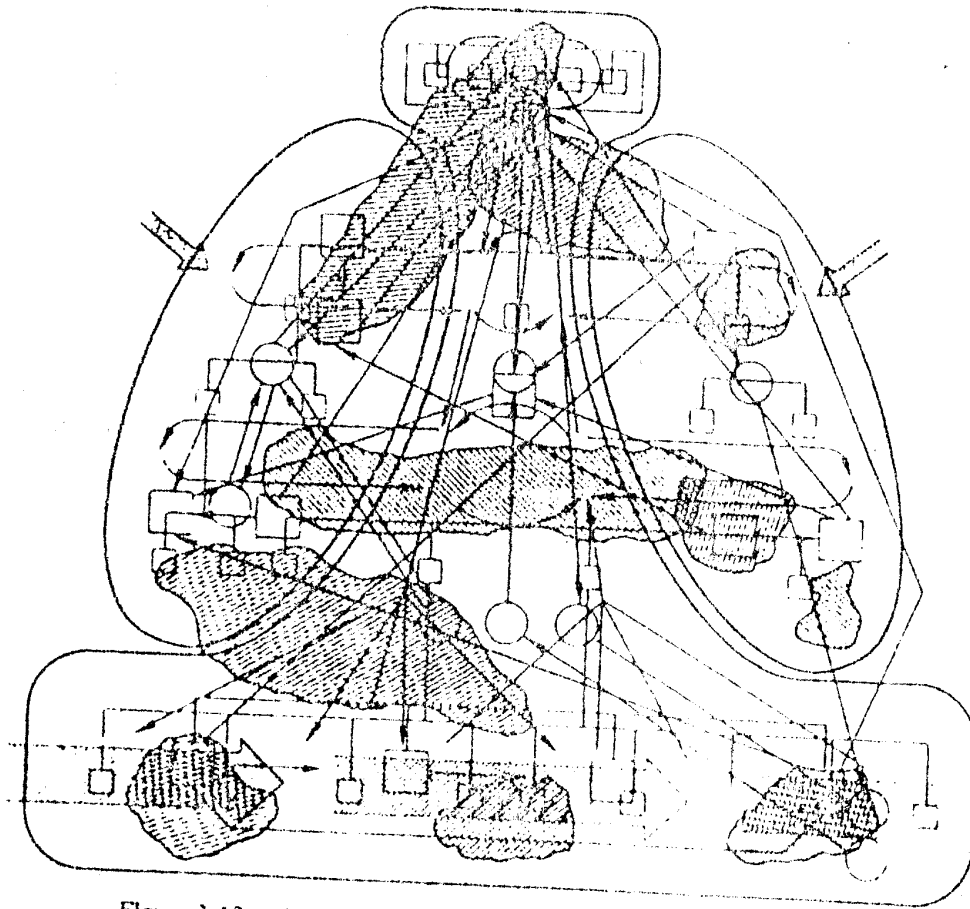


Figura 3-13. Una superposición combinada el funcionamiento de la organización.

Ejemplos de casos que trabajan la informalidad en las organizaciones:

- Crojethovic, María (2010). “El efecto de la informalidad en la dinámica organizacional. El análisis de los hospitales públicos de la Provincia de Buenos Aires.” En VI Jornadas de Sociología de la UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata.
- Guiménez, Sandra (2008). “Del Estado y sus procedimientos. Cuando la lógica burocrática sí altera el producto”. En: V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

7. Algunas pistas para repensar tendencias actuales

En este último apartado vamos a introducir algunas problemáticas más recientes que repensan los diseños de las organizaciones, considerando que se requieren una gestión transversal.

En el primer eje retomamos un trabajo de Serra (2005) que señala que la burocracia mecánica tiene dificultades para adaptarse al entorno actual (lejano a la estabilidad con las que las caracterizó Mintzberg). Esto se da en un marco de:

- Nuevas demandas no previstas en las competencias de los organismos¹⁵. Por ejemplo podemos analizar nuevas áreas estatales a partir de una agenda pública que se diversifica. Hoy podemos mencionar el reciente Ministerio de las Mujeres a nivel Nacional y provincial, con la máxima escala jerárquica. En la década de los '90 fueron las áreas de “adicciones”.
- Demandas que requieren intervención integrada. Responden a realidades multidimensionales y complejas. Por ejemplo la creación de Comisiones de Emergencias, que integran representantes de distintas áreas.
- Áreas que requieren una intervención con anclaje territorial y donde articulan distintas organizaciones.

En estos casos que señalamos se precisa una combinación de diseños estructurales más flexibles combinando configuraciones de burocracias cada vez más profesionales, divisionales (de anclaje territorial) y ad-hocráticas. Los temas más proclives a una transversalidad y gestión más relacional son: pobreza, participación, medioambiente y a nivel sectorial: mujeres, jóvenes, discapacidad, tercera edad. También debe tenerse en cuenta las tendencias a la participación/ articulación con sector privado¹⁶; los vínculos con organizaciones sociales y movimientos sociales¹⁷ (al respecto ver videos 3 y 4).

Estas nuevas tendencias para el diseño de estructura, nos plantean algunas dificultades:

- No son muy aptas para la producción de bienes y servicios. Resultan mejor para las actividades de análisis, planificación y evaluación.
- Dificultad en la evaluación de sí mismas, para identificar si alcanzan resultados y dónde están las responsabilidades en las áreas que intervienen.
- Suelen partir de diseños más horizontales (menos jerárquicas) e ir convirtiéndose en verticales.
- Puede haber problemas de competencia entre áreas que la integran.
- Suelen surgir problemas de recursos, ¿quién aporta presupuesto y personal?
- Algo importante es cómo articulan estas áreas transversales con las otras áreas. La “amenaza” es duplicar y replicar estructuras.

Si bien en el desarrollo de esta clase nos centramos en la burocracia como estructura organizacional, retomamos la perspectiva de Olsen (2005) de considerarla como un conjunto de trabajadores/as para la implementación de políticas. La discusión en torno a su tamaño y estabilidad han sido centrales

¹⁵ Las estructuras estatales se aprueban en leyes de ministerios donde se reconocen las funciones y misiones de cada área estatal.

¹⁶ Introducidas por las reformas estatales y la nueva gestión pública. Temas trabajados en unidad 3.

¹⁷ En Argentina, durante el período 2003–2015, los movimientos sociales fueron actores claves del proceso de reconstrucción del Estado nacional, luego de la crisis política, social y económica de 2001–2002. Para Gradín (2013), la incorporación del militante como actor estratégico de la gestión promovió un estilo basado en lo que denomina “la gestión militante”, en aspectos centrales como la voluntad política, el compromiso y el protagonismo e implicó una revalorización de la militancia política, social y comunitaria como elemento estratégico de la política pública. En cuanto a las técnicas de gestión se destaca la organización social, la promoción de derechos, la instalación de capacidades en la comunidad para la búsqueda colectiva de soluciones centralidad y la intervención territorial (por ejemplo creación de los Centros de Inclusión Comunitaria – CIC- y los promotores territoriales, del Ministerio de Desarrollo Social). En el plano de lo simbólico se menciona: “Militar el Estado”, “ponerse la camiseta del Estado”

en los últimos años. Recordemos, aquello que remarcamos en el desarrollo 3.2., la case sobre organizaciones estatales:



Es importante pensar la relación entre tipo de Estado (de Bienestar) y modelos de gestión (burocracia). Es decir, qué esperamos de la burocracia en vinculación con determinados roles del Estado y modelos de desarrollo.
La pregunta no es cuánto empleo público se requiere, sino que tipo de empleo público para qué tipo de Estado, para qué tipo de proyecto.

“la burocracia estatal es necesaria y aporta al desarrollo social y productivo. Si se discute su tamaño es en relación al proyecto político que la gobierna y el contexto histórico en que se inserta, son claves la profesionalización continua (actualmente los empleados del sector público promedian 14 años de estudios formales contra 12 del sector privado), el respeto por la carrera administrativa y en los cargos políticos ejecutivos la idoneidad para los cargos de conducción que se ocupan además de la sintonía con las decisiones de gobierno”
(Nota de Javier Gatti, 24/5/2020¹⁸)

En la actualidad el funcionamiento de la burocracia está en el centro de la escena, se habla de aumentar las capacidades estatales, de su profesionalización, de su digitalización, del compromiso de los trabajadores/as estatales, de si implementar o no el teletrabajo, etc. Repasemos algunos argumentos:

“La pandemia ha puesto en el centro de la escena al Estado, de eso no hay duda, y ha desnudado lo mejor y lo peor de él. La pandemia ha actuado como un gran acelerador de innovaciones en el Estado por su necesidad de dar respuestas en tiempo real en un escenario global, regional y local absolutamente trastocado y, a la vez, ha desnudado sus falencias.

Esta actuación ha permitido desplegar las capacidades preexistentes de trabajo en red, las organizaciones más horizontales y las herramientas de gestión digital, como los desarrollos utilizando big data, los mapeos digitales, etc. En cuanto a las falencias, hay organismos y gobiernos en los diversos niveles y jurisdicciones que, por sus estilos de conducción y liderazgo, sus estructuras muy verticales y fragmentadas y sus resistencias a la digitalización, se encuentran con serias dificultades para actuar (...)

Podríamos señalar el surgimiento de nuevos modelos de administración pública de tipo híbridos que combinen nuevos procesos digitales con mecanismos presenciales para una prestación ágil y eficiente de los bienes y servicios públicos. Las nuevas burocracias estatales deberán no sólo profundizar la rigurosidad científica de sus estudios prospectivos sino también desplegar una nueva gobernanza de los datos públicos que contemple la promoción del uso del big data con regulaciones que sostengan resguardo integral de los datos personales y otros derechos civiles básicos (...)

¹⁸ <https://www.elcohetelaluna.com/que-pasa-que-no-arranca/>

El impacto de las tecnologías de información y comunicación dentro de las burocracias públicas puede convertirse -una vez más- en un factor catalizador de la digitalización de los procesos administrativos fortaleciendo y sofisticando las metodologías de gestión pública, a través de nuevos formatos de trabajo, remotos, más colaborativos y transversales (...)

El aparato estatal se encuentra rezagado en términos tecnológicos, y hay que desarrollar una estrategia sólida de transformación digital que permita llegar a los segmentos más alejados a la innovación. La diferencia entre el teletrabajo potencial y el efectivo es muy grande en el Estado. Se deben aprovechar los recursos internos de las diferentes áreas de informática donde trabaja realmente talentoso personal. Los países que lograron mayores avances en materia de gobierno digital han invertido en capacitación en todas sus áreas. En definitiva, la transformación digital, más allá de verse como una simple implementación de tecnología, se trata de la reinención y cambio cultural que afecta a los procesos, los procedimientos, los hábitos y los comportamientos de organizaciones y personas, que gracias a la digitalización mejoran su capacidad de hacer frente a los desafíos del siglo XXI con la finalidad de superar las barreras burocráticas (...)” (Nota de Ámbito Financiero, 4/5/2020)¹⁹.

“Ahora bien, en la mayoría de los países se percibe el contundente reclamo por un "Estado Presente" para dar respuesta a esta emergencia sanitaria. Ello ha hecho aflorar la conciencia colectiva sobre una serie de problemáticas de alta complejidad, políticas, sociales, económicas, ecológicas de nivel regional como internacional, que el “mercado” y la competencia entre los poderosos no están siendo capaces de enfrentar, con visión solidaria e inclusiva, de la mayoría de la población.

Para que esas capacidades estatales sean efectivas y legítimas, se requiere contar con una Administración Pública a la altura de tales desafíos. Y ella solo puede ponerse a esa altura, cuando cuenta con una dotación de personal competente en sus tareas, honesto y austero con el uso de los recursos públicos, comprometidos en sus funciones con el respeto a la legalidad como expresión política de su país y a los Gobiernos que lo conducen. Pero, sobre todo involucrados ética, profesional y personalmente con el servicio de calidad que merece el público, quien le da sentido a su trabajo, solventa sus salarios y justifica su existencia. Es que en realidad son ciudadanos al servicio de los demás ciudadanos, es decir portadores de valores, aspiraciones e intereses de todos. A tal punto que algunos de ellos, llegan a arriesgar su salud y la vida en estas difíciles circunstancias del COVID19” (Nota Clarín, 18/4/2020).²⁰

Reflexiones finales

En esta clase desarrollamos contenidos básicos para el análisis de las estructuras, una de las dimensiones que ya mencionamos en las clases anteriores, como central para el estudio de las organizaciones. Presentamos en este sentido las partes de una organización, distintas configuraciones y criterios de coordinación. También señalamos la importancia de estudiar tanto la estructura “formal” como la “informal” y, retomando esta perspectiva, es que pensamos las lecturas de la Unidad 5 para la participación en el foro.

¹⁹ <https://www.ambito.com/politica/estado/que-hacer-el-estado-n5099936>

²⁰ https://www.clarin.com/opinion/presente-requiere-servicio-civil-profesional_0_lgrxniGqK.amp.html

También nos detuvimos en cuestiones centrales para el análisis de las burocracias. En este apartado lo primero que destacamos es que además de concebirla como conjunto estructural podemos abordarla como conjunto de personas que la integran (Unidad 8) y como un conjunto de reglas y saberes, una perspectiva más simbólica que abordaremos en la Unidad de cultura (Unidad 7).

Finalmente, hicimos referencia a algunas tendencias actuales en los diseños de estructuras y presentamos algunos debates en torno a la burocracia.

En el **próximo encuentro** abordaremos a la dimensión del **poder**, otra de las dimensiones de análisis que señala Schlemenson (1990) y que Ibarra Colado (2006) ubica como tema central en la etapa de desarrollo de los estudios organizacionales.

Material elaborado para el campus virtual: 30/5/2021 y revisado el 9/5/2022

Bibliografía:

- **Barestein, Jorge** (1981). *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México: CIDE.
- **Boland, Lucrecia** et. al. (2018). *Funciones de la administración*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- **Gradín, Agustina** (2013). “El estilo de gestión político – militante”. En Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social: El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. FLACSO, Buenos Aires.
- **Ibarra Colado, Eduardo** (2006). “Teoría de las organizaciones, un mapa conceptual en disputa” En De la Garza: *Teorías sociales y estudios del trabajo*. Nuevos enfoques. México: Editorial Anthropos.
- **Isuani, Fernando; Agoff, Sergio; Chosco Díaz, Cecilia y Anzoátegui, Mirtha** (2018). “La perspectiva estructuralista: la burocracia”. En Szlechter, Diego (coord.) *Teorías de las organizaciones Un enfoque crítico, histórico y situado* (pp. 95-121). Buenos Aires: Prometeo.
- **Mayntz, Renate** (1980). *Sociología de las Organizaciones*. Madrid: Editorial Alianza.
- **Mintzberg, Henry** (1992). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Ed. El Ateneo.
- Olsen, Johan (2005). “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, nº 31, pp. 1-24.
- **Schlemenson, Aldo** (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires: Paidós.
- **Serra, Albert** (2005). “La Gestión Transversal. Expectativas y resultados” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 32, Caracas, pp. 21 - 50.