

Organización y burocracia. Una revisión crítica de la interpretación de los planteos weberianos en la sociología de las organizaciones

Juan Pablo Gonnet. CIECS-CONICET-UBA.

juanpablogonnet@gmail.com

I

La sociología de las organizaciones ya ha recorrido un largo camino y resulta casi imposible toda pretensión por totalizar este campo de estudios. Proliferan manuales cuyo interés es sistematizar a las diversas perspectivas teóricas existentes y sus particulares modos de acercarse al fenómeno organizacional, incluso estos mismos textos se actualizan para incorporar los aportes de los últimos planteos, sus potenciales avances y sus limitaciones.¹ El presupuesto de esta acumulación teórica es que existe un objeto sumamente complejo sobre el cual siempre es posible instaurar nuevas preguntas y potenciales soluciones. Frente a esto, uno se ve en la necesidad de seleccionar, sabiendo que esta decisión siempre será parcial y reconociendo, las posibles limitaciones y críticas aparejadas a esta decisión. Hecho que causa un cierto desánimo en el estudioso de las organizaciones.

En este trabajo, concebimos que es pertinente, ante este estado de cuestión teórica y disciplinar, repensar no tanto las diversas teorías sociológicas acerca de las organizaciones, sino la pregunta que daría unidad a este sub-campo disciplinar. La acumulación de conocimiento y de perspectivas es posible en tanto la pregunta fundamental de una ciencia se considere como ya respondida y resuelta. Siguiendo a Luhmann (2010), concebimos que la pregunta fundamental de toda disciplina se vincula a las condiciones de posibilidad de su objeto. Sin una respuesta a esta cuestión, la producción teórica sería imposible. Para el caso de la sociología, Luhmann (2010) establece que toda indagación debe poder dar por respondida la cuestión de *cómo es posible el orden social*. Siguiendo esta línea de problematización, concebimos que una sub-disciplina al interior de la sociología debería especificar para su sub-objeto esta pregunta. Así, deberíamos preguntar: *¿cómo es posible el orden social organizacional?*

Es claro que para el desarrollo de la teoría de las organizaciones esta respuesta ya se encuentra siempre respondida, se parte del supuesto de que efectivamente existe algo así como un orden

¹ Véase por ejemplo, Scott (1998), Morgan (2006).

organizacional o, en otros términos, “organizaciones”. Dicha respuesta puede dar lugar a las más diversas teorías, ya que estas no precisan de responder en cada instancia a la pregunta disciplinar fundamental; ésta opera como una especie de sentido común sociológico, no necesario de ser problematizado, al menos cada vez que se decide emprender la labor de la construcción teórica.

El objeto de este escrito es comenzar a desarrollar una reflexión acerca de *¿cómo es posible el orden organizacional?* Consideramos que una manera de emprender dicha reflexión consiste en problematizar no tanto las teorías específicas y sus premisas meta-teóricas, sino en problematizar los supuestos de los que se parte para asumir la existencia del objeto organizaciones.

II

Una de las estrategias para comenzar una indagación en esta dirección es analizar las propuestas de aquellos que dieron lugar a la diferenciación disciplinar. Para el caso de las *organizaciones*, resulta inevitable retomar la teoría weberiana de la burocracia. El concepto de burocracia, desde nuestra perspectiva, se constituye en una de las primeras respuestas acerca de las condiciones de posibilidad del orden organizacional. Sin embargo, como veremos, en términos estrictos, no fue Weber quien definió a la sociología de las organizaciones, sino que lo hicieron sociólogos que concibieron que la teoría de la burocracia constituía un horizonte de sentido significativo para proponer una definición de un objeto de indagación específico al interior de la sociología como lo serían las organizaciones.

En esta dirección, limitaremos nuestra indagación a esta interrelación entre burocracia y organización. Nos interesa dar cuenta de los modos en que estos dos objetos fueron interrelacionados y hasta podríamos decir, asimilados e igualados por la sociología de las organizaciones para describir y analizar a su objeto. Como hipótesis de este trabajo, sostenemos que el objeto organizacional fue posible de ser definido en tanto se constituyó en una aplicación y especificación de la teoría de la burocracia propuesta por Weber. La idea de burocracia sentó las bases para la definición de las organizaciones como entidades pertinentes de indagación sociológica.

Discutiremos dos ideas que fueron aportadas por la teoría de la burocracia a la conceptualización de las organizaciones y por tanto, a su emergencia como objeto de indagación sociológicamente pertinente, éstas son: la de *racionalidad* y la de *la identidad moderna* de estos ámbitos. Argumentaremos que la sociología de las organizaciones ha concebido a estas premisas

como fundamentales para definir al objeto organizacional. La racionalidad y la identidad-unidad-moderna se han establecido como los supuestos desde los cuales es factible dar cuenta de las condiciones de posibilidad del orden organizacional. Más allá de que se acentúen distanciamientos y problematizaciones en relación a estas premisas, lo cierto es que las mismas se han reproducido de forma permanente en las diversas teorizaciones organizacionales.²

Antes de analizar cada una de estas premisas y su inscripción en la sociología de las organizaciones, consideramos necesario revisar a la teoría weberiana de la burocracia para indagar acerca de los indicios que se encontrarían presentes en el pensamiento del teórico alemán para la configuración de una teoría organizacional. Consideramos que dicha posibilidad radica en la ambigüedad de la conceptualización weberiana, visualizable en un entendimiento contradictorio de la burocracia. Por un lado, la burocracia es descrita como un modo de legitimación de la dominación y por el otro, es definida como un arreglo administrativo y estructural de un entramado social. Mostraremos cómo la sociología de las organizaciones asume unidireccionalmente la segunda alternativa interpretativa, omitiendo totalmente la otra posibilidad; lo cual resulta problemático, debido a que Weber no desarrolla los supuestos teóricos de esta posibilidad. La tesis que defenderemos sostiene que ni la teoría de la burocracia de Weber es necesariamente reductible a una teoría de la organización, como así tampoco, la teoría de la organización debería ser reductible a la teoría de la burocracia.

III

Para comprender la paradoja que atraviesa la teoría de la burocracia sostenida por Weber es necesario reconocer los supuestos fundamentales desde los cuales este autor intentó definir la unidad de la disciplina sociológica. Es decir, la ambigüedad en el tratamiento de la burocracia se torna visible si reconocemos los postulados generales acerca de la ciencia sociológica propuesta por el pensador alemán. Adelantando los resultados de nuestro análisis podríamos decir que Weber, deja de lado su teoría general acerca de la *acción social*, como objeto central de la sociología, para centrarse en un análisis de la burocracia como una estructura social específica con efectos particulares sobre las creencias, las acciones y la capacidad de organización social.

² Es posible que desde algunos planteos teóricos se recale más en una de estas premisas que en otras. No obstante, como veremos estas premisas tienen una vinculación latente, que las vuelve indisociables para pensar la especificidad del fenómeno organizacional.

Pero antes de seguir, revisemos brevemente algunos postulados generales de la teoría sociológica instituida por Weber.

Weber ha sido considerado el padre fundador de la sociología comprensiva. Esto significa que la sociología debe orientarse al entendimiento de la dimensión de *sentido* involucrada en los procesos sociales. El sentido es fundamental debido a que para Weber es el criterio definitorio para definir a un tipo particular de acción como lo es la social. “La acción social, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros orientándose por esta en su desarrollo” (Weber, 2004: 5). Partiendo de esta definición, es fundamental, para el sociólogo, acceder al sentido atribuido por los actores, tanto a sus propias acciones como a las acciones de otros. Es tarea de la sociología reconocer los horizontes de sentido dentro de los cuales los sujetos orientan sus conductas. Dentro de este marco es necesario reconocer los motivos, los intereses, los razonamientos de los sujetos para poder acceder interpretativamente a la dimensión del sentido.

Así, Weber se opone a todo intento por explicar a las acciones sociales en los términos de estructuras sociales a las cuales se les atribuyera alguna potencialidad de agencia. Dice Weber (2004):

Para otros fines de conocimiento o por finalidades prácticas puede ser conveniente y hasta sencillamente inevitable tratar a determinadas formaciones sociales (estado, cooperativas, compañías anónimas, fundaciones) como si fueran individuos. Para la interpretación comprensiva de la sociología, por el contrario, esas formaciones no son otra cosa que desarrollos y entrelazamientos de acciones específicas de personas individuales, ya que tan sólo estas pueden ser sujetas de una acción orientada por su sentido. (12)

Las acciones sociales pueden hallar sus motivaciones en fines, valores, tradiciones o emociones, debido a esto no pueden comprenderse a partir de la definición de estructuras sociales desde las cuales sería posible desprender motivaciones y sentidos generalizados.

Lo definitorio de una acción social es su orientación hacia la conducta de otro/s. Ahora bien, de qué manera es posible reconocer sentidos y motivos, que son instancias principalmente internas al sujeto, si uno constituye un observador externo. Weber considera esta problemática a la luz del concepto de *relación social*. La relación social es una conducta recíprocamente referida que marca “...la probabilidad de que se actuará socialmente en una forma (con sentido) indicable” (*chance*) (Weber, 2004: 61). De esta manera, es posible reconocer la mayor o menor probabilidad de que tenga lugar una acción con sentido determinado. Aquí se pueden identificar intereses, modas, tradiciones, usos y hábitos, entre otros. Sin embargo, a Weber le interesa,

particularmente, un tipo de motivación específica de la acción y de la relación social; ésta es la existencia de un orden legítimo cuya significatividad radica en la atribución de validez que le es reconocida. Cuando un orden aparece como válido para la acción, el mismo se define como un “modelo de conducta”, define lo que debe ser, se encuentra ligado a un sentido del deber y acarrea algún tipo de prestigio o estatus para aquellos que lo respetan. Para Weber, el reconocimiento de un orden legítimo es una de las causas más probables de la orientación de las acciones.

A un orden se le puede atribuir validez legítima por medio de la tradición, la creencia afectiva, la creencia racional con arreglo a valores o la legalidad de lo estatuido positivamente. A la sociología le corresponde reconocer estos órdenes a través de las atribuciones de sentido generada por los actores. Más allá de la alta variabilidad de órdenes posiblemente identificables, Weber (2004) reconoce para la sociedad moderna que “La forma de legitimidad (...) más corriente consiste en la creencia en la legalidad: la obediencia a principios jurídicos positivos estatuidos según el procedimiento usual y formalmente correcto” (30). Si bien esta de validación de un ordenamiento social ya se encontraba presente en sociedades anteriores a la moderna³, es en la actualidad que adquiere un mayor protagonismo. Es en la dominación burocrática en donde se va a presentar con toda su radicalidad.

Antes de entrar en el tema de la burocracia, resumamos las premisas centrales de la propuesta analítica de Weber para la sociología. Weber concibe que el objeto de estudio de la sociología son las acciones sociales, éstas son susceptibles de ser identificadas por sus atribuciones de sentido ligadas a las conductas o acciones de otros. En esta dirección, la posibilidad de entender a las acciones radica en la capacidad para identificar sus motivaciones (causas). Dichas motivaciones pueden ser de lo más variadas, sin embargo, a Weber le interesarán particularmente aquellas motivaciones más probables de ocurrir, dicha probabilidad estará dada en la validez y legitimidad de determinados órdenes sociales que por medio del prestigio que acarrearán aparecen como motivaciones con mayor posibilidad de ser reconocidas en la explicación de las acciones sociales. Bajo estos supuestos, Weber emprenderá su análisis de la dominación y la burocracia.

³ “La creencia en la legalidad de las ordenaciones pautadas llega a tiempos bastante remotos y se encuentran con frecuencia entre los pueblos primitivos; casi siempre, sin embargo, completada por la autoridad de los oráculos” (Weber, 2004: 90).

IV

Weber define a la burocracia en sus análisis acerca de la dominación. En éstos, la burocracia aparece como una especificación particular del tipo de *dominación legal-racional*. Pero antes de entrar en esto, precisemos el concepto de dominación. Según Weber (2004), la dominación es “... la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos” (170). Es decir, la dominación es un tipo de relación social ligada a la pretensión de encontrar aceptación para mandatos y regulaciones particulares. En esta definición, Weber es consecuente con sus principios teórico-metodológicos y reconoce que la factibilidad de la dominación descansa o requiere de un “mínimo de voluntad de obediencia”, sin ella no es posible ninguna relación de autoridad. En otros términos, la acción social de aquellos que obedecen debe reconocer algún sentido e interés para obedecer. No obstante, para la dominación, considera Weber, no son suficientes los motivos reconocidos para la acción social (afecto, valores, tradición, costumbre, fines, etc.), sino que aquí es particularmente relevante la legitimidad de un ordenamiento; es decir, *la creencia en su validez*. O sea, para que la dominación como forma de relación social sea posible, es necesario que exista algún tipo de creencia ligada a la legitimidad de determinada pretensión u ordenamiento.

Weber reconoce tres fuentes de legitimación o motivos de legitimidad, que dan lugar a tres tipos de dominación. Éstos son, la legitimación basada en: 1) *criterios racionales* “... que descansan en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a generar autoridad” (Weber, 2004: 172); 2) *las tradiciones* ligadas a las creencias cotidianas que sirvieron durante varias generaciones; y 3) *el carisma* orientado por la santidad y ejemplaridad de las personas y de las ordenaciones por ellos definidas o profesadas. De aquí se desprende la tipología clásica de los tres tipos ideales de dominación: la *dominación legal*, la *dominación tradicional* y la *dominación carismática*. Aquí nos centraremos sólo en la legal, ya que la dominación burocrática constituye una especificación de ésta.

La dominación legal es aquella en donde la legitimidad de la autoridad se reconoce en las ordenaciones impersonales y objetivas formalmente estatuidas. Weber sostiene que el tipo más puro de dominación legal es aquella involucrada en la administración burocrática moderna. La dominación legal descansa en la validez del conjunto de las siguientes ideas que expresamos de un modo resumido:

- Todo derecho puede ser estatuido de un modo racional con arreglo a fines o a valores con la pretensión de ser respetado por los miembros de una asociación o por aquellos vinculados a ella.
- Todo derecho es un cosmos de reglas abstractas que se aplican a casos concretos.
- Aquel que manda lo hace en virtud de un ordenamiento impersonal.
- El que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de una asociación
- No se obedece a una persona sino a un orden impersonal.
- Existe una jerarquía administrativa.
- Se reconoce la validez de reglas técnicas y normativas.
- Existe un principio de separación plena entre aquellos que administran y los medios de administración y producción.
- No existe apropiación de cargos por parte de quien los ejerce.
- Rige el principio administrativo de atenerse al expediente.

La dominación burocrática descansa plenamente en estos principios. Lo fundamental es que en este tipo de dominación no se obedece a una persona sino a un conjunto de reglas estatuidas y que son aplicadas a todos los involucrados de igual manera. La legitimidad de este ordenamiento, es decir, la validez del mismo, descansa en que tiende a la nivelación tanto de aquel que obedece como aquel que domina, al orientarse por principios abstractos, generales, objetivos y universales. Por otra parte, la dominación de la impersonalidad formalista elimina privilegios o prejuicios personales ligados a sentimientos o arbitrariedades. Es decir, es un tipo de dominación que pretende omitir valoraciones subjetivas (Weber, 1969). De alguna manera, en estas ideas descansa el espíritu de la dominación burocrática y sus posibilidades de convertirse en una motivación válida para la dominación y su aceptación por parte de aquellos que obedecen.

Retomando la concepción de sociología como disciplina orientada hacia la comprensión del sentido de la acción social, la burocracia es interpretada como aquel orden legítimo que otorga una motivación específica para la acción, fundamentada en el carácter “racional”, “objetivo” y “universal” de estos estatutos. En estas dimensiones radica la posibilidad de aceptación voluntaria de un régimen de dominación burocrática. No obstante, estas ideas se encuentran de un modo bastante difuso en el análisis de la burocracia desarrollado por Weber. En éstos existe una tendencia a dejar de considerar a la burocracia como una orientación significativa de la acción social para pasar a tomarla como una estructura administrativa. Esto implica, concebirla como una estructura objetiva independiente de los sentidos subjetivamente mentados.

V

Lo que nos interesa mostrar en este punto es el distanciamiento que Weber produce en relación a lo anteriormente descrito. La contradicción comienza a aparecer cuando se tornan indiferentes las pretensiones de legitimidad ligadas a una forma de dominación con las condiciones para que la dominación sea efectiva, es decir, se logre la obediencia de aquellos sobre quienes se ejerce. De este modo, la *probabilidad* de lograr obediencia se deja de lado y se pasa a preguntar por la dominación “eficaz”.

La definición de dominación que arriba hemos citado no demanda por parte del investigador la necesidad de reconocer efectos o resultados externos de un modo de dominación, es decir, el cumplimiento efectivo o no de un mandato. Es la aceptación de un ordenamiento como válido lo que debe interesar al sociólogo (Weber, 2004: 700). Así, lo que interesa al estudioso de la dominación son los fundamentos en donde descansa su validez y su probabilidad de lograr aceptación; no en el cumplimiento efectivo de un mandato. En conexión con esto Weber (2004) manifiesta claramente:

Lo importante para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio, un sistema de *motivos* racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios. (735)

Es así como Weber reconoce que el análisis de la dominación tiene que ver con los motivos de la acción y no con sus efectos.⁴ No obstante, Weber (1969) sostiene, contradictoriamente:

But with all structures of authority the obedient of the governed as stable conditions depends above all on the availability of fan administrative staff and especially its continuous operation to maintain order and enforce submission to the rule” (...). The term organization means to guarantee the pattern of conduct which realizes the structure of authority. (Weber, 1969: 14)

No es que esto no constituya un objeto legítimo de indagación, sino que se encuentra por fuera de las posibilidades analíticas de la teoría de la dominación, en particular, y de una sociología comprensiva, en general.

De esta manera, Weber comienza a considerar a la dominación burocrática como indisociable del tipo de administración al que esta forma de dominación da lugar. Weber (2004) dice: “El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático” (175); o también, “La burocracia constituye el tipo técnicamente más puro de la

⁴ Efectos que por su parte, sólo podrían analizarse al interior de órdenes específicos de legitimación.

dominación legal” (708). En estas dos citas, Weber utiliza a la burocracia para describir a un modo de administración, a una “técnica”. De esta manera, la burocracia se deja de concebir como una pretensión ligada a la probabilidad de ejercer una dominación legítima.

Adicionalmente, cuando Weber (2004) aclara que ninguna dominación puede ser exclusivamente burocrática, está confundiendo un fundamento de legitimidad, o en otros términos, una pretensión de validez con un tipo de estructura social que existiría con una independencia relativa a los juicios y descripciones de aquellos que interpretan el mundo social en estos términos. Es totalmente esperable que Weber haya tenido que reconocer que es imposible encontrar un arreglo administrativo totalmente burocrático, pero la razón de esto, no radica en el hecho de que la dominación burocrática sea un *tipo ideal puro*, sino que remite a una confusión teórica entre burocracia y organización. Para decirlo más sencillamente, si la burocracia es un modo de dominación racional y legítimo, esto no debería tener nada que ver con la descripción de un entramado organizacional, a no ser que se empiece a tomar a la burocracia como una descripción de un arreglo estructural de una determinada agrupación social.

Esta confusión torna comprensible el hecho de que Weber le dedique extensas caracterizaciones a las estructuras organizativas aparentemente ligadas a la dominación burocrática. En efecto, Weber (2004) propone que bajo esta forma de dominación la totalidad del cuadro administrativo se compone de funcionarios individuales, los cuales son: personalmente libres y se deben a los deberes objetivos de su cargo, pertenecen a una jerarquía administrativa rigurosa, tienen competencias rigurosamente fijadas, se vinculan con una colectividad por medio de un contrato, su calificación profesional es un criterio de diferenciación, se encuentran retribuidos por medio de dinero, ejercen su cargo como única y principal profesión, trabajan en completa separación de los medios administrativos y se encuentran sometidos a una vigorosa disciplina y vigilancia administrativa. En relación a las posibilidades de aplicación de este orden, dice Weber (2004): “Este orden puede, en principio, aplicarse igualmente a establecimientos económicos, caritativos o cualquiera otros de carácter privado que persigan fines materiales o ideales, y asociaciones políticas o hierocráticas...” (176). Es observable que de lo que se está hablando aquí, ya no es de un modo de dominación o de una acción social, sino de un modo de administración específico. Más contundentemente, Weber (2004) plantea:

La administración burocrática pura (...) atendida al expediente, es a tenor de toda experiencia la forma más racional de ejercerse dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el

soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados. (178)

La evaluación de la efectividad de los modos de dominación es algo que Weber condena en su propuesta teórica, sin embargo, en el análisis de la burocracia describe las capacidades de este modelo de gestión.

Lo que estamos reconociendo es que la evaluación de los efectos de un orden de legitimidad no se encuentra contemplada en las premisas sociológicas definidas por el pensador alemán. Para el sociólogo todos los órdenes de legitimación se presentan como razonables, justificables y efectivos en tanto dan sentido a una acción social, y para el caso de la dominación, hacen de la obediencia algo probable. Desde aquí, se torna difícil describir efectos positivos y negativos de un orden de validez específico.

Otro problema resulta del hecho de que Weber (2004; 1964) sostenga la hipótesis de que el desarrollo de la burocracia depende de su nivel de superioridad técnica. “La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización” (Weber, 2004: 730). Nuevamente, se cae en una concepción de burocracia como si fuera un sinónimo de organización u administración. Consideramos que una semántica de dominación legítima no se puede desarrollar debido a las virtudes que ella misma reconoce acerca de sí. Así, definir al progreso de la burocracia por su “superioridad técnica”, no sólo es una tautología, sino que también es contraria a los supuestos de la sociología comprensiva. Desde aquí, es difícil hablar del progreso de una forma de legitimación de la dominación por su eficacia práctica.

En resumen, en el planteo de Weber, burocracia y organización se establecen como equivalentes, en el sentido de que la primera es entendida a partir de la caracterización de un sistema administrativo que le es solidario y que constituye una instrumentación objetiva de las premisas de dominación burocrática. La necesidad de dar cuenta de las condiciones de “dominación efectiva” es la razón por la cual Weber se distancia de sus presupuestos teóricos, metodológicos y epistemológicos.

VI

Podríamos decir que la sociología de las organizaciones resuelve esta ambigüedad del planteamiento weberiano sobre la burocracia a favor de la segunda alternativa presentada, es decir, aquella que privilegia la comprensión estructural de la dominación burocrática; o sea, aquella que resalta el componente administrativo. La sociología de las organizaciones nace, principalmente, en los Estados Unidos alrededor de la década del '50 (Mayntz, 1977). Las razones de esto radican en que es en este país en donde las teorías de la administración y de la organización industrial venían desarrollándose desde la década del '30 como un intento por problematizar los postulados especulativos generados a principios de siglo por algunos ingenieros industriales y administradores de fábrica que habían intentado sistematizar sus ideas y experiencias acerca de la “buena” administración (Taylor, Fayol, Ford; Cfr. Bendix, 1966). En este contexto, la teoría de la organización se fue definiendo como un campo disciplinar autónomo en la academia norteamericana que pretendía producir conocimiento científico sobre el mundo organizacional (Simon, 1964).

Es interesante notar que uno de los principales interlocutores de esta teoría organizacional fue Weber y su concepción de la burocracia (March y Simon, 1961; Simon, 1964). Se considera al sociólogo alemán de principios de siglo, como una referencia central para la reflexión acerca de las organizaciones modernas. De alguna manera, los estudios de sociología de la dominación ligados a la burocracia son interpretados como descripciones más o menos adecuadas de la realidad de las organizaciones y por tanto, de cuestiones que deben ser tenidas en cuenta para la toma de decisiones (Barnard, 1969; Simon, 1964).⁵

En este contexto, la sociología de las organizaciones, aparece en Estados Unidos como un intento por dar cuenta de los impactos sociales internos y externos del creciente número de formaciones organizacionales existentes. Dichas dimensiones eran obviadas por la teoría organizacional que se había enfocado, básicamente, a comprender los procesos de toma de decisión organizacional y sus limitaciones. La sociología de las organizaciones va a interesarse, en cambio, por la vinculación de las organizaciones con el resto de la sociedad (con sus funciones manifiestas y latentes, con sus efectos sobre los individuos, con sus vinculaciones con la democracia, con el bienestar social, entre otras; Cfr. Scott, 1998). Ahora bien, más allá de la

⁵ Hecho que se presenta como curioso porque en Alemania no había habido continuadores de la aparente teoría organizacional sugerida en los escritos de Weber (Mayntz, 1977).

diversidad de intereses y de problemáticas sociales y sociológicas a las que buscó atender la sociología de las organizaciones, nos interesa dar cuenta acerca de cómo los supuestos de la interpretación estructural de la burocracia ligados a la propuesta weberiana se establecieron en supuestos válidos para definir al objeto organizaciones.

La indiferenciación entre organización y burocracia llevó a que se concibiese a esta última como una respuesta adecuada (e históricamente disponible) para responder a la pregunta por las condiciones de posibilidad del orden organizacional. Dos supuestos heredados de la burocracia weberiana van a tener un lugar preponderante en la constitución de la sociología de las organizaciones: la racionalidad y la identidad específicamente moderna de este modo de dominación. Desde la perspectiva de estas premisas es posible pensar un orden organizacional que habilita la formación de una sub-disciplina ligada a la sociología de las organizaciones. Así, se sostiene que la teoría de la burocracia es pertinente para definir al objeto organizacional.

Merton (1969) propone, por ejemplo, “The ideal type of such a formal organization is bureaucracy and, in many respects, the classical analysis of bureaucracy is that by Max Weber” (48). Aquí, la organización es presentada bajo el tipo ideal de burocracia, como si el análisis de la burocracia desembocará naturalmente en una conceptualización de las organizaciones formales. Parsons (1969), por su parte, sostiene “...organization (...) refer to a broad type of collectivity which has assumed a particularly important place in modern industrial societies-the type to which the term bureaucracy is most often applied (32).” Es interesante esta cita porque Parsons, además de dar cuenta de la pertinencia de la burocracia para pensar el objeto organizacional, está reconociendo la frecuencia con la que el término burocracia es aplicado al estudio de las organizaciones, o sea, nos da un indicio de que la burocracia es un criterio útil desde el cual tematizar las realidades organizacionales como objeto sociológico. Gouldner (1954), otro clásico sociólogo organizacional, considera “To Weber bureaucracy was one of the characteristic and ubiquitous forms of administration in modern society” (19).⁶

Una de las consecuencias de esta subordinación, o mejor podríamos hablar de igualación conceptual, tiene que ver con el reconocimiento de la racionalidad formal constitutiva de las organizaciones. La dimensión racional de la dominación burocrática ligada a las motivaciones para la aceptación de un ordenamiento social, se traduce en la sociología como un criterio para definir a las organizaciones. Así, la posibilidad de instituir un orden formal desde el cual sea

⁶ Más contemporáneamente, Ray y Reed (1994) dicen: “Bureaucracy, for Weber, was a mode of organization” (55).

posible articular grupos, recursos, y fines de un modo reflexivo se constituirá en la base desde la cual diferenciar a estas formas sociales. Esto se puede observar en todo un conjunto de definiciones que son propuestas por sociólogos organizacionales:

A formal, rationally organized social structure involves clearly defined patterns of activity in which, ideally, every series of actions is functionally related to the purposes of organization. (Merton, 1969: 47)

...unidades sociales deliberadamente construidas o mantenidas para alcanzar fines específicos (...) El problema de las organizaciones modernas es, por tanto, cómo construir agrupaciones humanas tan racionales como sea posible y al mismo tiempo producir un mínimo de efectos indeseables y un máximo de satisfacción. (Etzioni, 1975: 4)

The defining criterion of a formal organization-or an organization, for short- is the existence of procedures for mobilizing and coordinating the efforts of various, usually specialized, subgroups in the pursuit of joint objectives. (Blau, 1974: 29).

Formal organization is the structural expression of rational action. (Selznick, 1969: 20)

An organization, then, will have to be analyzed as the special type of social system organized about the primacy of interest in the attainment of a particular type of system goal. (Parsons, 1969: 35).

Común a todas las organizaciones es, en primer lugar, que se trata de formaciones sociales de totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros y una diferenciación interna de funciones. En segundo lugar, tienen en común el estar orientadas de una manera consciente hacia fines y objetivos específicos. En tercer lugar, tienen en común el estar configuradas racionalmente, al menos en su intención, con vistas al cumplimiento de estos fines u objetivos. En la medida en que se cumplan con estas características de la definición, es decir, el tratarse de formaciones sociales, estar orientadas hacia fines específicos y ser entes organizados, puede hablarse de una organización. (Mayntz, 1977: 47)

A riesgo de exagerar con la cantidad de citas, nos interesa mostrar como en todas ellas las organizaciones aparecen como instrumentos orientados al logro de finalidades y objetivos. La racionalidad y la reflexividad en la que se propone esta vinculación son determinantes para definir a las organizaciones. Para Weber (2004), la dominación racional-legal, de la cual la dominación burocrática es su forma más pura, se basa en la probabilidad de lograr la aceptación de un ordenamiento o mandato en función de su carácter de medio técnico-formal (objetivo) para el logro de fines. Esta idea es traslapada casi naturalmente a la definición de las organizaciones. Lo que en principio es para Weber un criterio de legitimación y de validez para la dominación, es tomado por la sociología como una descripción de un tipo de arreglo social.

Este primer supuesto definido por la sociología de las organizaciones tiene, evidentemente, consecuencias que trascienden la proposición de una definición. Pensar en las organizaciones como sistemas caracterizados por la racionalidad y la estructuración burocrática, lleva a que todo

análisis de las mismas deba reconocer a estas dimensiones cómo relevantes en las preguntas por los fenómenos organizacionales. Resulta curioso, en este sentido, que una preocupación permanente de la sociología de las organizaciones hayan sido cuestiones vinculadas a la efectividad y eficiencia organizacional (aunque no desde la perspectiva gerencial o administrativa). El interés sociológico en estas instituciones tendrá que ver con el análisis de las distancias mayores o menores en relación a los parámetros de racionalidad con los cuales estas mismas agrupaciones son definidas.

Si bien se ha reconocido con frecuencia⁷ que las organizaciones no pueden ser reducidas a las premisas de racionalidad, en el sentido de que involucran diversos grupos con intereses y objetivos distintos, y hasta en muchos casos en contradicción; el eje del análisis radica en dar cuenta cómo esto último afecta en mayor o menor medida a las pretensiones de racionalidad. Surge la paradoja de que la crítica de la falta de racionalidad de las organizaciones, restituye la idea de que estas instituciones deberían ser racionales, a pesar de que hecho no lo sean. No estamos concibiendo que las organizaciones se sigan pensando como “sistemas racionales” (Scott, 1998), sino que estamos hablando de una premisa que por su afirmación o por su negación se ha constituido en el núcleo desde el cual se han reconocido las condiciones de posibilidad o de emergencia de un objeto de investigación.

En conexión con esto, se han discutido algunas limitaciones de la perspectiva weberiana sobre la burocracia. En primer lugar, se reconoce que la eficiencia que Weber asignaba a esta estructura organizacional es discutible. Merton (1969) considera que,

In his discussion, Weber is almost exclusively concerned with what the bureaucratic structure attain; precision, reliability, efficiency. This same structure may be examined from another perspective provided by the same ambivalence. (51)

Esto implica que la estructura burocrática que promete eficiencia y eficacia requiere de un alto grado de conformidad por parte de sus miembros, de lo contrario la eficiencia de las estructuras organizacionales será algo relativo según quién observe y cómo se conciban esas estructuras. Gouldner (1954) observa, en este sentido, que la efectividad burocrática depende de cómo se establezcan las reglas y los ordenamientos organizacionales, esto afecta directamente la posibilidad de éxito de los arreglos organizacionales: “...Weber fails to weigh the possibility that bureaucracies’ effectiveness, or other of its characteristics, might vary with the manner in which

⁷ Y podríamos decir por unanimidad.

rules are initiated, whether by imposition or by agreement” (Gouldner, 1954: 20) Perrow (1974) también ha discutido la efectividad del modelo burocrático definido por Weber, pero no tanto porque se considere inadecuado a determinados contextos organizacionales, sino que porque el mismo no ha sido aplicado con la suficiente radicalidad.

En segundo lugar, se ha cuestionado el hecho de que Weber no haya reconocido la pluralidad de grupos con intereses y perspectivas distintas que constituyen una organización. Puntualmente, se habla de que existen un conflicto entre grupos primarios ligados a los vínculos personales y grupos secundarios ligados a las orientaciones formales propias de toda organización. “Conflict within bureaucratic structure arises from the converse situations, namely, when personalized relationships are substituted for the structurally required impersonal relationships” (Merton, 1969:57). Esto llevó a distinguir entre organización formal y organización informal.

...organización generalmente se refiere al esquema de organización designado por la administración: el planeo de la división del trabajo y el poder de control, las reglas y los reglamentos acerca de los salarios, sanciones, control de calidad, etc. Organización informal se refiere o bien a las relaciones sociales que se desarrollaban entre los ejecutivos y los obreros por encima de las formales establecidas por la dirección. (Etzioni, 1965: 73).

Adicionalmente, se cuestiona que Weber no haya dado cuenta de que los fines de los diferentes grupos y estratos al interior de la organización sean antagónicos. “Weber tended to assume that the ends of different strata within a bureaucracy were identical, or at least highly similar, and hence what was not compelled to distinguish from each other” (Gouldner, 1954: 20).

En todos estos cuestionamientos y revisiones a la teoría de la burocracia, es sumamente claro, que se está entendiendo a la misma como una estructura objetiva y administrativa. Los distanciamientos con respecto al modelo racional constituyen una evidencia para pensar que la descripción weberiana es entendida en términos objetivos, como una descripción de una estructura social dada. Se parte de que el modelo definido por Weber entra en contradicción con las realidades empíricas de la vida organizacional. Esto muestra un no reconocimiento de la burocracia como una fuente de motivación para la aceptación y probabilización de la dominación.

Para concluir el análisis de este supuesto, nos gustaría demostrar que la idea de racionalidad también se reproduce en algunas de las pocas teorizaciones sociológicas contemporáneas acerca de las organizaciones. Aquí retomamos las ideas propuestas por Luhmann, quien es quizás uno de los pocos sociólogos contemporáneos que ha intentado proponer una reformulación en profundidad de la teoría sociológica sobre las organizaciones. Luhmann (1997) propone un

cuestionamiento directo a la teorización de las organizaciones como sistemas racionales, es decir, como medios orientados al logro de fines. En esta dirección, Luhmann (1997) propone una definición de organización más acotada y desprovista de presuposiciones normativas: “Los sistemas organizacionales son sistemas sociales constituidos por decisiones que atan decisiones mutuamente entre sí...” (14). Luhmann (1997) considera que las organizaciones son sistemas operativamente cerrados que operan en el entramado recursivo de operaciones de decisión. Para la tematización del presupuesto de racionalidad, esto implica que las organizaciones no se orientan por una racionalidad global que se encuentra por fuera del sistema (fines) o por las decisiones de algún segmento de la organización (objetivos). Las organizaciones como sistemas de decisión se encadenan con decisiones anteriores y posteriores, las cuales buscan descargarse mutuamente entre sí. Luhmann (1997) habla aquí de absorción de incertidumbre y de reducción de complejidad. En este sentido, dice Luhmann (1997), si hay racionalidad en las organizaciones es una “racionalidad de conexión” (podríamos decir, una racionalidad sistémica).

De esta manera, Luhmann (1997) considera que no hay que analizar distanciamientos en relación a las premisas burocráticas, sino que es más preciso cuestionar a la razón burocrática misma. Así, el sociólogo alemán menciona que no hay decisiones óptimas, sino que existen decisiones más o menos satisfactorias. Lo central es que las decisiones como instancias operativas centrales de las organizaciones, mantengan la diferencia sistema/entorno, y por lo tanto, la unidad del sistema. En relación al supuesto que venimos discutiendo en la sociología de las organizaciones, consideramos que la propuesta sistémica de Luhmann, no aporta diferencias sustantivas, en el sentido de que se sigue operando con un presupuesto (aunque reducido) de racionalidad como constitutivo de las organizaciones.

Lo anterior se observa, en primer lugar, en el hecho de que Luhmann desarrolla un concepto de racionalidad sistémica que en alguna medida define la unidad del sistema organizacional, hecho que no aporta nuevos criterios para pensar en la unidad del objeto organizacional, en tanto sigue dependiendo de una conceptualización sustantiva de la racionalidad (decisiones satisfactorias, reducción de complejidad, absorción de incertidumbre, etc.). Luhmann no cuestiona a la racionalidad en sí, sino a una concepción de ella aplicada a las organizaciones. En segundo lugar, resulta sumamente curioso que Luhmann desarrolle una sociología de las organizaciones a partir de una crítica a la “razón burocrática”. Al igual que la sociología de las organizaciones más clásica, lo que Luhmann asume es que organizaciones y burocracia son casi

dos fenómenos que se encuentran casi indiferenciados. En otros términos, se entiende que para reformular la teoría de las organizaciones es necesario reformular la teoría de la burocracia. Situación que demuestra la superposición existente entre estos dos fenómenos sociológicos.

VII

Un segundo supuesto que encontramos en la sociología de las organizaciones remite a lo que de un modo provisional podríamos referir con las palabras *unidad-identidad-modernidad* de estos sistemas sociales. Queremos decir con esto que más allá de la diversidad teórica al interior de la sociología de las organizaciones, algo que se da por supuesto es que las organizaciones constituyen unidades de análisis y de observación específicas y no reductibles a otros ámbitos sociales. Veremos que esto se vincula con la aparente modernidad-exclusividad de estos sistemas sociales, lo que torna al objeto organizacional como no reductible a condiciones sociales que no sean específicamente modernas. Aquí concebimos que esto tiene que ver también con una interpretación particular de la teoría de la burocracia, en donde se tiende a observar a la misma como específicamente moderna, aunque, como vimos, Weber reconocía sistemas de dominación burocráticas en formaciones sociales previas a la modernidad.

En este sentido, Etzioni (1969) menciona: “Complex organizations constitute one of the most important elements which make up the social web of modern societies.” (VII). Parsons (1969) reconoce que: “Primitive societies in so far as their units are self sufficient in both economic and other senses generally do not have clear cut differentiated organizations in the present sense” (34). Es así como las organizaciones van a ser pensadas como elementos constitutivos de la sociedad moderna y como consecuencia de sus principales características. En este preciso sentido, Scott (1998) sostiene que:

Organizations in the form that we know them emerged during the nineteenth century in Europe and America, during the period of economic expansion occasioned by the industrial revolution. Not only did organizations rapidly increase in number and range of applications, they also underwent a transformation of structure as formerly “communal” forms based on the bonds of kingship and personal ties gave way to “associative” forms based on contractual arrangements among individuals having no ties other than willingness to pursue shared interests or ends. (4)

En este punto, nuevamente, más allá de que lo que se presente sea un intento por especificar el objeto organización, lo que se pone en juego es una premisa a partir de la cual analizar e investigar en organizaciones. Siendo las organizaciones formaciones específicamente modernas,

las mismas no podrían ser analizadas desde dimensiones sociológicas que fueran de formaciones sociales no específicamente modernas. Las organizaciones sólo son posibles de ser entendidas desde las lógicas de la división del trabajo, la difusión del derecho y el desarrollo de la ciencia (Mayntz, 1977; Luhmann, 1997).⁸

Aquí podemos establecer un contrapunto con los análisis sobre la burocracia propuestos por Weber. Esto es necesario, porque si se considera que la burocracia es la dimensión central para dar cuenta de las condiciones de posibilidad del orden organizacional, entonces, deberíamos entender a ésta como una propiedad de la sociedad moderna. No obstante, esto no es del todo cierto. Es verdad que Weber reconoce que la burocracia es constitutiva de la sociedad moderna por diversas razones (democratización, capitalismo, conformación de ciudades, etc.), sin embargo, su mayor presencia no la hace privativa de la modernidad. De hecho, como mostramos, Weber localiza a formaciones burocratizadas en sociedades del antiguo Egipto. Así, la afirmación sostenida por Etzioni (1975) de que con anterioridad a la sociedad moderna había habido organizaciones pero no bajo los principios burocráticos podría ser entendida como que con anterioridad a las organizaciones modernas no había habido burocracia. Weber, en cambio, hubiera notado lo contrario, es decir, que con anterioridad a la sociedad moderna había burocracia pero no, quizás, organizaciones. Debemos aclarar que no estamos problematizando el hecho de que las organizaciones no sean formaciones sociales propias de la modernidad, sino que estamos marcando que si éstas se definen prioritariamente desde los principios de la burocracia, esto no constituyen una dimensión específicamente moderna, y por lo tanto, identitaria para estos objetos.

De la conceptualización de las organizaciones como instituciones propiamente modernas, se desprende el hecho de que las organizaciones sean consideradas como “unidades sociales” diferenciables y por tanto, con propiedades irreductibles. Etzioni (1975) plantea que:

Las organizaciones en cuanto unidades sociales que sirven a finalidades específicas son unidades sociales artificiales. Están planeadas y estructuradas deliberadamente; revisan constantemente y conscientemente sus actuaciones y se reestructuran a sí mismas de acuerdo con ello. En este sentido, son unidades diversas de las naturales, como la familia, los grupos étnicos y la comunidad. (105)

⁸ Lo llamativo es que no hay demasiados objetos sociológicos que se subordinen totalmente a las condiciones de la sociedad moderna. Ni siquiera los análisis weberianos de la burocracia se cierran a la modernidad.

También Luhmann (1998), parte de la premisa de que las organizaciones son un tipo de sistema social diferenciado de otros sistemas sociales como lo son el *sistema de la sociedad* y el *sistema de la interacción*. De aquí que las mismas deban ser analizadas y comprendidas desde sus operaciones constitutivas.

Las implicancias para la investigación de esta última premisa son significativas. La especificidad de las organizaciones demandaría la desatención a dimensiones que aparentemente ocurren por fuera de las organizaciones. Si bien estas dimensiones podrían ser consideradas, las mismas deberán entenderse en función de las propiedades específicas del sistema organizacional. En este sentido, la pregunta sociológica por las organizaciones no podría involucrar explicaciones que no se vinculen a sus procesos, operaciones o estructuras específicas.

VIII

Para finalizar, sólo podemos presentar algunas observaciones sumarias que podrán ser profundizadas en futuras investigaciones. En primer lugar, consideramos pertinente distinguir la teoría de la burocracia de la teoría de la organización. No queremos decir con esto que los dos fenómenos se encuentren desvinculados, sino tan sólo que no son reductibles el uno al otro. Así, pensamos que se abrirán nuevas posibilidades y alternativas para reflexionar acerca del orden organizacional y sus condiciones de posibilidad. En segunda instancia, proponemos repensar la dualidad weberiana acerca de la burocracia, como una oportunidad para interpretar a las organizaciones desde el lado olvidado de su teoría. En esta dirección, se plantea la posibilidad de pensar a las organizaciones en el marco de una sociología interpretativa, en donde la pregunta sea que tipo de sentidos se involucran en la constitución y definición de un objeto organizacional, y cuáles son los motivos que animan dicha identificación y favorecen la aceptación de este orden por aquellos que en ellas participan. En tercer lugar, y por último, si entendemos a la burocracia en los términos de los supuestos de la sociología comprensiva definida por Weber, es decir, como una forma de dominación legítima que tiene la pretensión de hacer más probable su aceptación sobre aquellos sobre quienes se ejerce, es posible que encontremos diversos órdenes posibles de legitimación de la autoridad en los ámbitos organizacionales, aunque reconociendo que no existe vinculación entre tipos de dominación y organización.

Bibliografía:

- BARNARD, Chester (1969)**. *Organizations as Systems of cooperation*. En "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni edit., Rinehart and Winston Inc, Estados Unidos.
- BLAU, Peter (1974)**. *On the nature of organizations*. John Wiley and Sons Inc, Estados Unidos.
- BLAU, Peter (1969)**. *The dynamics of bureaucracy*. En "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni edit., Rinehart and Winston Inc, Estados Unidos.
- ETZIONI, Amitai (1975) [1965]**. *Organizaciones Modernas*. Editorial Hispanoamericana, Buenos Aires.
- ETZIONI, Amitai (1969)**. *A Sociological reader on complex organizations* (second edition). Rinehart and Winston Inc, Estados Unidos.
- ETZIONI, Amitai (1969)**. *A basis for a comparative analysis of complex organizations*. En "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni edit., Rinehart and Winston Inc, Estados Unidos.
- GOULDNER, Alvin (1964)**. *On Weber's analysis of bureaucratic rules*. En "Reader in Bureaucracy", Merton Et al. The free press, Estados Unidos.
- GOULDNER, Alvin. (1954)**. *Patterns of industrial bureaucracy*. The free press, New York.
- LUHMANN, Niklas (2010)**. *¿Cómo es posible el orden social?* Herder, México D.F.
- LUHMANN, Niklas (1998)**. *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Editorial Anthropos-Universidad Iberoamericana, Madrid.
- LUHMANN, Niklas (1997)**. *Organización y Decisión. Autopoiesis y entendimiento comunicativo*. Anthropos-Universidad Iberoamericana, Madrid-México DF.
- MARCH, J; SIMON H. (1961)**. *Teoría de la organización*. Ediciones Ariel, Barcelona.
- MAYNTZ, Renate (1977)**. *Sociología de la organización*. Alianza Universidad, Madrid.
- MERTON, Robert K. (1969)**. *Bureaucratic structure and personality*. En "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni edit., Rinehart and Winston Inc, Estados Unidos.
- MORGAN, Gareth (2006)**. *Images of organization*. Sage Publications, California.
- PARSONS, Talcott (1969)**. *Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations*. En "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni edit., Rinehart and Winston Inc, Estados Unidos.
- PERROW, Charles (1974)**. *Complex organizations. A critical essay*. Scott, Foresman and company, Illinois.
- POWELL, W.; DI MAGGIO, P. (1999)**. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (Comp.) Fondo de Cultura Económico, México D.F.
- RAY, L.; REED, M. (1994) (Edit)**. *Organizing modernity*. Routledge, Londres.
- SCOTT, Richard (1998)**. *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Prentice Hall, New Jersey.
- SELZNICK, Philip (1969)**. *Foundations of the theory of organization*. En "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni edit. Rinehart and Winston Inc, Estados Unidos.
- SIMON, Herbert (1964a)**. *Some further requirements of bureaucratic theory*. En "Reader in Bureaucracy", Merton Et al. The free press, Estados Unidos.
- WEBER, Max (2004)**. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- WEBER, Max (1969)**. *The three types of legitimate rule*. En "A Sociological reader on complex organizations", Amitai Etzioni edit., Rinehart and Winston Inc, Estados Unidos.
- WEBER, Max (1964)**. *The presuppositions and causes of Bureaucracy*. En "Reader in Bureaucracy", Merton Et al. The free press, Estados Unidos.