

La “burocracia managerial” como tipo de dominación legal burocrática

Oswaldo Javier López Ruiz *

RESUMEN: Este trabajo propone repensar las características de la forma moderna de dominación legal burocrática en la actualidad. Lo hace a la luz de la penetración de las doctrinas del management en ámbitos tanto privados como públicos. Para ello es formulado el concepto “burocracia managerial” siguiendo la metodología de construcción de tipos ideales. Se parte de una relectura de las cinco versiones de los tipos puros de dominación que Max Weber escribió hace un siglo y se contraponen con investigaciones nuestras en corporaciones transnacionales, empresas nacionales brasileñas y organismos internacionales. La “burocracia managerial” se presenta entonces como un subtipo de la “burocracia” descrita por Weber pero que agrega componentes propios del tipo de la dominación carismática. El objetivo de este trabajo es ayudar a desarrollar una herramienta teórico-conceptual que pueda ser de utilidad para las investigaciones en estudios organizacionales y sociología del management que se vienen desarrollando en Latinoamérica.

Palabras clave: burocracia managerial, dominación burocrática, dominación carismática, management, tipos ideales.

ABSTRACT: This paper proposes to rethink the characteristics of the modern form of bureaucratic legal domination today. It does so in the light of the penetration of managerial doctrines in both, private and public spheres. The concept of “managerial bureaucracy” is formulated following the methodology of construction of ideal types. The starting point is a re-reading of the five versions of pure forms of domination that Max Weber wrote a century ago. Thus, its description is contrasted with our researches with transnational corporations, Brazilian national companies and international organizations. The “managerial bureaucracy” is then presented as a subtype of “bureaucracy” described by Weber, but which adds components of the type of charismatic domination. The objective of this work is to help develop a theoretical-conceptual tool that can be useful for research in organizational studies and sociology of management that are being developed in Latin America.

Keywords: managerial bureaucracy, bureaucratic domination, charismatic domination, management, ideal types.

RESUMO: Este artigo propõe repensar as características da forma moderna de dominação legal burocrática na atualidade. Isto, feito à luz da penetração das doutrinas do management nas esferas pública e privada. O conceito de “burocracia managerial” é formulado seguindo a metodologia de construção de tipos ideais. O ponto de partida é uma releitura das cinco versões das formas puras de dominação que Max Weber escreveu há um século. Logo, a sua descrição é contrastada com pesquisas nossas com corporações transnacionais, empresas nacionais brasileiras e organizações internacionais. A “burocracia managerial” é então apresentada como um subtipo da “burocracia” descrita por Weber, mas que acrescenta componentes próprios do tipo da dominação carismática. O objetivo deste trabalho é ajudar a desenvolver uma ferramenta teórico-conceitual que possa ser útil para a pesquisa em estudos organizacionais e sociologia do management que estão sendo desenvolvidos na América Latina.

Palavras-chave: burocracia managerial, dominação burocrática, dominação carismática, management, tipos ideais.

...no hay que olvidar que en la realidad de la vida todo es ‘fluctuante’.

Con frecuencia no es posible en la realidad una separación *rigurosa*, pero por eso mismo es más imperiosa la necesidad de *conceptos* claros

(Weber, 2014, pp. 1078, 337).

Hace un siglo, como es bien conocido, Max Weber definió tres grandes tipos ideales —o mejor: “tipos puros”— de dominación legítima: la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática. En el primer tipo, la validez de su legitimidad es de carácter *racional* y descansa en la creencia en la legalidad de las *ordenaciones estatuidas* y en los derechos de mando de los designados por esas ordenaciones para ejercer la autoridad. En el segundo tipo, la validez de su legitimidad es de carácter *tradicional* y descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad. Y, en el tercer tipo, la validez de su legitimidad es de carácter *carismático* y descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona a las ordenaciones por ella creadas o reveladas. Para Weber, el tipo más puro de dominación legal es la *dominación legal con administración burocrática* y, más importante aún, es ésta la forma de administración específicamente moderna (2014, pp. 339-340).

Proponemos aquí construir el neologismo “burocracia managerial” como un *subtipo* de la dominación legal con administración burocrática, de manera semejante a como el sociólogo alemán proponía el de “burocracia patrimonial” (Weber, 2014, p. 266). En este caso, para la “burocracia managerial”, sus notas características podríamos decir que pertenecen a la forma racional de dominación y, por otra parte, a la forma carismática que

realza la figura del líder “carismático” y de “un sistema de autoridad carismáticos” (Du Gay, 2012, pp. 145-150; López-Ruiz, 2018c, pp. 1083-1085). A cien años de la propuesta teórica weberiana, parece oportuno repensar la forma de dominación específicamente moderna y sus deriva en la actualidad.

Por otra parte, la construcción de esta figura típico ideal se presenta como una vía posible de análisis del papel que juega el *management* en nuestra sociedad, lo que viene siendo motivo de discusión y estudio en distintos campos disciplinares —desde la sociología a los estudios organizacionales— y por autores de muy diversas latitudes. En este sentido, en América Latina podemos destacar trabajos recientes como los realizados por miembros de la Red de Posgrados de Investigación Latinos en Administración y Estudios Organizacionales (PILARES) (Pérez-Arrau, Mandiola, Isla, Muños, & Ríos, 2018) o los publicados en la Sección Temática sobre “Estudios Organizacionales en Latinoamérica” de la Revista *Psicoperspectivas* (vol. 17, nº 3, 2018). También, dentro de lo que se ha dado en llamar la “sociología del management” se destacan aportes como los presentados en un dossier especial dedicado a este tema por la *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS* (vol. 31, nº43, 2018) y trabajos como los de Szlechter (2018), Szlechter y Luci (2014), Luci (2016) y Zangaro (2011), entre otros.

En nuestro caso, en otro trabajo en curso venimos estudiando la relación entre burocracia y management. Pretendemos allí poner en cuestión la idea más generalizada que los presenta como términos antinómico o, inclusive, casi como antónimos. Se trata de un estudio de tipo histórico-genealógico que intenta rastrear la difusión y uso de estos conceptos a lo largo del tiempo y en prácticas concretas. Aquí, no obstante, el objetivo es mucho más delimitado y de orden teórico: desarrollar una herramienta conceptual —el concepto de “burocracia managerial”— que pueda servir como instrumento analítico para estudios empíricos específicos. Ante la complejidad de lo real, Max Weber siempre resaltaba la necesidad de conceptos claros. Dicho en otras palabras, nuestro objetivo en este trabajo es definir un tipo puro que sirva para ordenar la realidad en relación a una mayor cercanía o distancia con respecto a él y así ayudar a pensar las formas concretas y específicas que toman hoy las relaciones de poder y dominación en nuestra sociedad. Con esto esperamos poder hacer un aporte a los estudios críticos sobre la organización que se vienen desarrollando en América Latina.

En términos metodológicos, para definir el concepto típico ideal “burocracia managerial” partimos de una revisión detenida de las cinco versiones de la tipología de la sociología de la dominación que Weber escribió en distintos momentos de su vida —entre 1908 y 1913 (2014, pp. 1071-1379); entre 1913 y 1915 (1992, pp. 261-267); en enero 1919 (2009, pp. 51-55); entre 1919 y 1920 (2014, pp. 334-349) y entre principios de 1919 y la primavera de 1920 (2014, pp. 1383-1396)— en las que fue depurando sus conceptos. A las características que Weber destaca para componer el tipo puro de “burocracia” intentamos contraponer las particularidades de la burocracia tal como se presenta hoy —tanto en ámbitos públicos como privados— a partir de la difusión que ha cobrado el *management* como técnica de gestión y administración —o, en otros términos, como forma de dominación y ejercicio del poder. Hicimos esto a partir de la experiencia recogida en otras investigaciones empíricas —y de la extensa bibliografía que informa a cada uno de esos trabajos,

la que no es posible reproducir aquí— con ejecutivos de corporaciones transnacionales, con presidentes o directores generales de empresas nacionales brasileñas y con funcionarios de organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas (López-Ruiz, 2007, 2012, 2018a, 2018b). A partir de allí, como primera definición podemos decir que entendemos por “burocracia managerial” un subtipo de dominación legal con administración burocrática que agrega deliberadamente componentes carismáticos. Es decir, agrega el “carisma” de un líder y recurre a su figura como guía para la acción y modelo de orientación para la conducta de los dominados.

“Burocracia” según Max Weber y “burocracia managerial”

Exponemos a continuación algunas de las características principales que permiten componer los tipos ideales de “burocracia” (para Weber) y el que aquí proponemos: “burocracia managerial”.

El cargo

Aquellos que forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones racionales (organizaciones), entre otras, las políticas (instituciones u organismos del Estado), las religiosas (Iglesias o sectas) o las económicas (empresas), ocupan *cargos* —ellos son llamados generalmente “funcionarios”, “empleados administrativos” o “ejecutivos”. Para la burocracia en la descripción clásica de Weber, el cargo es una “profesión”, en el sentido de que para acceder a este se requieren generalmente conocimientos especializados claramente prescriptos, los que casi siempre demandan una intensa actividad de estudio y preparación durante largo tiempo, así como pruebas de idoneidad (diplomas, exámenes, etc.) para ocuparlo. A su vez, dicho cargo, habilita para el admitido un ámbito de ejercicio claramente delimitado. Es decir, las facultades o competencias de quien lo ejerce están fijadas en forma rigurosa. La ocupación del mismo, afirma Weber, es considerada, inclusive en las empresas privadas, como “la aceptación de un *deber específico de fidelidad al cargo* a cambio de la garantía de una existencia asegurada” (Weber, 2014, p. 1153 —énfasis en el original). Quien lo asume, lo ejerce como su única o *principal profesión*. Es un individuo personalmente libre que ofrece su trabajo *profesional* y se debe sólo a los deberes *objetivos* de su cargo (Weber, 2014, pp. 343-344, 1385). Como norma fáctica para la burocracia se da por supuesta la *perpetuidad del cargo*.

También en las empresas privadas, destaca Weber, caracteriza normalmente este rasgo a los empleados, en oposición a los obreros. Sin embargo, esta perpetuidad de hecho o de derecho no es considerada, como ocurría en muchas formas de dominio del pasado, como un “derecho de posesión” al cargo (2014, p. 1156).

Para la “burocracia managerial”, en cambio, el cargo es, desde el punto de vista de la organización, una *instancia transitoria a cubrir* —ya que puede ser modificado o suprimido

en función de las necesidades de reestructuración de ésta— y, desde el punto de vista del individuo, un *escalón temporal en la carrera* —una oportunidad de “asumir responsabilidades”, “ganar experiencia”, “desarrollarse profesional y personalmente” durante un periodo limitado de tiempo. Lejos se está del “cargo de por vida” que da garantías de una existencia asegurada. Como contrapunto, en la “burocracia managerial” no hay “fidelidad al cargo”, sino fidelidad a la propia carrera. Tampoco hay deberes objetivos decurrentes del mismo en un sentido estricto. Hay, ciertamente, sí *objetivos* que cumplir como deberes o tareas, “obligaciones” pactadas por las que se va a ser después evaluado y medido en su desempeño. En principio, entonces, puede decirse que en el tipo más puro de “burocracia managerial”, no hay “deberes objetivos” vinculados a éste porque los cargos son creados según las necesidades siempre fluctuantes de la organización “post-burocrática” y las tareas (o “deberes”) son asignados (y *re-asignados*) en función de las exigencias y circunstancias de cada momento. El cargo puede o no asumirse como la única o principal profesión —en la “burocracia managerial” esto está siempre sujeto a negociación. En relación a la permanencia en el mismo, como ya hemos adelantado, podemos concluir que para la “burocracia managerial” la norma fáctica es la transitoriedad. Los contratos son por tiempo determinado, eventualmente renovables, pero nunca vitalicios. De esta forma, el tipo “puro” de “burocracia managerial” se coloca en las antípodas de toda aspiración de “derecho al cargo” —incluso el pretendido por la burocracia clásica cuando el sistema de exámenes está desarrollado y los cargos son obtenidos por los más cualificados en virtud de diplomas acreditativos (Weber, 2014, p. 1157). Para la “burocracia managerial”, lo que autoriza a ocupar ese lugar es la *demonstración constante* —evaluada de forma permanente— de ejercerlo con la máxima eficiencia. La lógica managerial busca contrarrestar toda tendencia a una organización corporativa de quienes ocupan cargos con posiciones semejantes, así como a otorgar seguridades económicas que no estén en dependencia de los resultados obtenidos en cada periodo sujeto a evaluación. Los diplomas acreditativos de las calificaciones obtenidas pierden peso frente a la dinámica de actualización permanente de los antecedentes personales a través del *Curriculum Vitae* (CV).

Competencias y aptitudes

Como vimos, para el empleado o funcionario burocrático típico ideal descrito por Weber hay una exigencia de conocimientos firmemente prescriptos y pruebas o exámenes requeridos para la ocupación de su cargo. Su designación se fundamenta en su *calificación especializada*, la que se acredita por medio de examen o se certifica a través de un diploma. Es decir, se accede al cargo por evaluación de las competencias formalmente adquiridas y demostradas, y no por el simple nombramiento de una autoridad superior.

En la “burocracia managerial”, la calificación profesional certificada por el diploma habilitante, se pondera con otros factores como las *soft skills* (las aptitudes y actitudes o habilidades y competencias socioemocionales) y las experiencias previas, tanto de trabajo como las vivencias personales. Puede haber algunos saberes o capacidades específicas prescriptas por el cargo pero éstas son valoradas en forma relativamente flexible en

función de las demás aptitudes, actitudes y experiencias. En principio, esto debería abrir márgenes para una evaluación más integral y cualitativa de los individuos que postulan para un puesto de trabajo. Es interesante notar como Weber ya detectaba en su época los problemas de la formalización excesiva de las reglas del juego de la burocracia en torno de la acreditación a través de los diplomas. Así, quienes reunían determinados requisitos formales terminaban teniendo asignados sus cargos casi como “prebendas”—es decir, según Weber (2014, p. 346) “la *apropiación* de puestos y probabilidades lucrativas”, lo que no es una característica propia de la burocracia pura. Esta rigidez debía ser compensada por lo menos para los cargos de mayor responsabilidad. Decía Weber entonces:

La necesidad de considerar las aptitudes generales personales y espirituales con independencia de las cualidades, con frecuencia subalternas, correspondientes al título especializado, han conducido al hecho de que precisamente los cargos políticos más elevados, especialmente los puestos “ministeriales”, hayan sido cubiertos por principio independientemente de todo diploma acreditativo (2014, p. 1157).

Este tipo de, en sus términos, “*cuadro administrativo* especial” que puede ser tanto un ministro o secretario de Estado nombrado por el poder político, o un CEO (*chief executive officer*) o gerente general nombrado por la asamblea de accionistas de una empresa, representa, para Weber, la inclusión de “inevitablemente un elemento por lo menos no *puramente* burocrático” en la cima de la dominación burocrática (2014, p. 345).

En la “burocracia managerial” este tipo de evaluación, en principio, más global y cualitativa pasa a ser prácticamente la regla. Entre las pruebas para la ocupación del cargo prevalecen las entrevistas y el CV sobre los exámenes de tipo técnico específicos. Esto, justamente, por la mayor importancia que se le asigna en la actualidad a las competencias socioemocionales y a las experiencias vividas por los candidatos. Este desplazamiento generalizado, en los procesos de selección, de lo puramente burocrático en dirección a la búsqueda de características más vinculadas con la personalidad (o “carisma” personal) de los candidatos puede ser considerado como una forma de compensar las rigideces formalistas de la burocracia. En principio, permitiría una ponderación más integral de los individuos. Es esta “rigidez formalista” —a través de la cual la “burocracia” pretendía garantizar la igualdad del acceso a los cargos entre quienes cuentan y pueden demostrar las mismas calificaciones— con la que la “burocracia managerial” se propone cortar o, al menos, a la que intenta contrarrestar, no ya solamente para las posiciones de mayor responsabilidad sino para la gran mayoría de los cargos. No obstante, puede encontrar su contrapunto y derivar, según las circunstancias, en mayores grados de discrecionalidad y/o arbitrariedad. O, dicho en otros términos, la mayor flexibilidad y —al menos en apariencia— amplitud de criterios que presentan los procesos selectivos y de reclutamiento para la “burocracia managerial” pueden, al alejarse de lo que es evaluado desde un punto de vista “estrictamente racional y objetivo”, abrir espacio para la pérdida de criterios mínimos de imparcialidad, abriendo el juego casi por completo a la discrecionalidad y subjetividad de los evaluadores —incluso bajo una apariencia de formalidad y objetividad procedimental.

Salario, beneficios y promoción

Una de las características específicas de la “burocracia” es que el empleado o funcionario recibe una remuneración monetaria en la forma de un estipendio fijo. La retribución fija, así como el salario en dinero, son la normalidad —aunque Weber deja claro que si bien esto no es esencial conceptualmente, corresponde sí al tipo de máxima pureza (2014, pp. 345-346; 1157; 1385). Otra particularidad importante de la “burocracia” es que el salario no queda determinado por la cantidad de trabajo realizado, sino que está de acuerdo con las funciones desempeñadas y se determina según el rango jerárquico y la responsabilidad del cargo del empleado o funcionario —el *escalafón*. Además del salario fijo, existen otros beneficios adicionales que aumentan la seguridad y estabilidad en relación al porvenir de quienes, a cambio de este estipendio, asumen los deberes de su función. El caso más concreto es la *pensión* como retiro de vejez, entendida como un derecho y regida por reglas fijas. También, la *promoción* en la carrera es considerada un derecho que está regulado por normas específicas preestablecidas. La regla más corriente para la “burocracia” es la promoción en función de la antigüedad en la prestación de servicios. A este respecto Weber advertía:

Como es natural, el promedio de los funcionarios aspira a la mayor determinación mecánica posible de las condiciones de ascenso, sino en los cargos mismos, por lo menos en los salarios, según el tipo de “antigüedad” en los servicios, y cuándo el sistema de exámenes esta desarrollado, teniendo en cuenta las calificaciones obtenidas, todo lo cual otorga al cargo un carácter indeleble vitalicio (2014, p. 1157).

Además, otra compensación importante en la descripción weberiana de la “burocracia” es la estima social, a la que volveremos más adelante. Todos estos beneficios y compensaciones hacen que, según este autor, “en los países que carecen ya de oportunidades de lucro de tipo colonial los cargos sean muy buscados y los salarios establecidos para ellos sean casi siempre relativamente bajos” (2014, p. 1157).

Por su parte, podemos decir que en el tipo más puro de la “burocracia managerial” el salario tiende a no ser fijo y a estar en relación con la productividad de cada agente —o, en otros términos, el salario tiende a ser menos una retribución por el desempeño de una función que la remuneración por el cumplimiento de determinados objetivos. La retribución, como otras condiciones particulares del trabajo (horario, lugar de desempeño de las tareas, etc.) está sujeta a negociación individual entre el contratante y el contratado. Como no hay garantías de continuidad en el cargo, ni la estima social está, en general, asociada con éste —sino, en todo caso, con el nivel de ingresos que del cargo deviene—, las exigencias de retribución monetaria y otros beneficios —también calculables en forma monetaria: *bonus* o comisiones (variables en función del cumplimiento de objetivos), cobertura de gastos como seguros de salud, alquiler de vivienda, etc., por parte de la organización— tienden a aumentar. Esto sucede especialmente con las posiciones jerárquicas más elevadas y/o especializadas donde el individuo tiene mayores posibilidades de negociación con la organización para la cual trabaja, siendo este uno de los motivos de la creciente división y polarización de las clases medias entre lo que hemos llamado “trabajadores de altos ingreso” y

“trabajadores de bajos ingresos” (López-Ruiz, 2002, pp. 48-53; 2007, pp. 45-48). Como tipo puro, el empleado o funcionario de la “burocracia managerial” se piensa a sí mismo como un *empresario de sí* que presta servicios y desarrolla sus proyectos (en última instancia, su carrera profesional) dentro de la organización. Por eso, no hay —en principio— reglas fijas. Éstas son siempre negociadas o negociables. En el caso de la *pensión*, ésta tiende a depender, al menos en parte, de la decisión de cada uno de aportar o no a fondos de pensión privados. En relación a la *promoción*, la “burocracia managerial” tiende a evitar al máximo toda determinación mecánica de los ascensos. Así, más que la antigüedad en el servicio, hace contar la “experiencia” concreta en el tipo de labor desempeñada y la “capacidad” demostrada a través de los resultados obtenidos y/o objetivos alcanzados —pero, en última instancia, es también materia de acuerdo entre las partes: el que contrata y el que es contratado. Tampoco, como veíamos, en el caso más puro, los salarios se determinan según el escalafón sino que todo está sujeto a negociación.

Estima social

Para Weber, uno de los principios que caracterizan la posición *personal* del funcionario en la burocracia es, como adelantamos, la estima social.

El funcionario moderno —afirma—, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado, de una *estimación social* “estamental” específicamente realzada. Su posición social se halla garantizada por instituciones que se refieren al rango ocupado y, en el caso de los funcionarios políticos, por disposiciones penales especiales dirigidas contra las “ofensas a funcionarios”, contra el “desprecio” manifestado a los funcionarios del Estado y de la Iglesia, etc. (2014, p. 1153 —énfasis en el original).

Nuestro autor entiende a la burocracia como la base de una evolución “estamental” que se ha dado en el mismo sentido en el que pudieron serlo los muy diversos funcionarios del pasado. Es importante notar que Weber deja una vez más claro que este fenómeno se da tanto en los despachos comerciales — *business offices*, en la clásica traducción para el inglés de Hans Heinrich Gerth y Charles Wright Mills (Weber, Gerth & Mills, 1958, p. 241)— como dentro del servicio público. Dicha evolución ha sido impulsada por el prestigio social de los títulos acreditativos mediante pruebas especiales que, en muchas oportunidades han podido expresarse en ventajas económicas. De esta forma, lo que en el pasado fueron las pruebas de linaje como base de paridad y legitimidad social, vino a ser reemplazado, en tiempos modernos, por los diplomas o títulos acreditativos.

La creación de diplomas concedidos por las universidades y los institutos técnicos y comerciales, el clamor por la creación de títulos en todos los sectores en general se halla al servicio de la formación de una capa privilegiada en los negociados oficiales [sic] y en los despachos particulares —señalaba Weber hace un siglo atrás. (...) Si en todas

las esferas advertimos la exigencia de una introducción de pruebas especializadas, ello no es debido, naturalmente, a un súbito “deseo de cultura”, sino a una aspiración a la limitación de las ofertas de puestos y a un monopolio a favor del poseedor de diplomas acreditativos. Y el “examen” es en la actualidad el medio universal de llegar a ese monopolio; de ahí su propagación irresistible. (...) [La] mencionada aspiración significa al mismo tiempo la eliminación de los dones naturales (del “carisma”) a favor del poseedor de títulos, pues el esfuerzo intelectual que exige la obtención de los diplomas es cada vez menor y disminuye todavía más con la masa que participa de ello (2014, pp. 1186-1187).

Desde el punto de vista social, uno de los significados que destaca Weber como propios de la dominación burocrática es la tendencia a la *nivelación*. Esto se debe al interés de promover una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados profesionalmente, para lo que en interés de la “igualdad”, se elimina a los que en función de la propiedad ejercían la administración en forma “honoraria” o como “cargo secundario”. Tales cargos son reemplazados, entonces, por cargos con salarios fijos que son, para quienes lo ejercen, la única o principal profesión. De esa forma, así como la burocracia crea nivelación estamental, toda nivelación *social* fomenta, por su parte, la burocratización, la “que en todas partes, va a afirmar nuestro autor, es la sombra inseparable de la creciente ‘democracia de masas’” (2014, pp. 348-349).

Para la “burocracia managerial”, la *estima social* se da menos por pertenecer a un estamento que por alcanzar algún tipo de notoriedad. Ésta puede estar vinculada con el desempeño del cargo —en los casos en que dicho desempeño trascienda lo ordinario y su reconocimiento el ámbito estrictamente laboral, constituyéndose en un motivo de prestigio profesional—, pero más comúnmente está vinculada con la posición de poder (económico o político) a la que el cargo da acceso. De tal manera, generalmente se trata de una forma de estima social más asociada con la posición alcanzada en la carrera individual y los beneficios económicos que derivan de ésta —“situación de clase”— que con la pertenencia a un determinado estamento. Por otra parte, como ya hemos señalado, la influencia de los títulos profesionales es menos relevante respecto de otras consideraciones como las aptitudes y habilidades adquiridas más allá de la instrucción formal, la experiencia personal y ciertas actitudes específicamente valoradas en cada caso concreto. Una vez más, la “burocracia managerial” tiende a alejarse de posiciones sociales institucionalmente garantizadas —por lo menos en las formas; ya veremos como ejemplo un caso en el que en concreto no lo hace. El énfasis puesto en el CV y no en el Diploma de quien aspira a un cargo o a una promoción es una prueba manifiesta de esto. Ya el *título* que certifica un determinado dominio de conocimiento no cumple más el papel de substituir al título de nobleza que acreditaba un linaje y, por tanto, generalmente también un determinado dominio territorial. A la vez, puede pensarse el CV como una suerte de diploma acreditativo en permanente desactualización: como “pierde valor” a medida que pasa el tiempo, es necesario mantenerlo actualizado con nuevas credenciales en forma continua. Por otra parte y extendiendo esta comparación, si la obtención del título (de conocimiento o de linaje) representaba el haber llegado a un lugar, el haber alcanzado una meta y, a partir de

ese momento poder “descansar” en el disfrute de la posesión/posición adquirida, el CV, por el contrario, implica estar siempre en movimiento para no bajar de la posición o perder la posesión que se alcanzó. O, en otros términos, para no dejar de ser lo que se llegó a ser (pero nunca se pudo *ser* del todo).

Un hecho curioso en este sentido es que la “burocracia managerial”, en contrapunto a la eliminación de los dones naturales a favor del poseedor de títulos que promovía la “burocracia”, recupera el papel del “carisma” personal, de las habilidades blandas, las experiencias y las actitudes “adecuadas” —podríamos decir: incluso “en contra” del poseedor de títulos. Por otra parte, la “burocracia managerial” no crea, necesariamente, nivelación estamental. Aunque las posiciones (los accesos a los cargos) son formalmente abiertos a todos (convocados públicamente, etc.), las reglas de selección tienden a ser, como hemos destacado, menos precisas (o con mayores márgenes de discrecionalidad) y las condiciones de trabajo menos fijas: se “negocian” individualmente. En este sentido puede decirse que la “burocracia managerial” es menos “burocrática” y, a la vez menos niveladora en términos sociales, promoviendo muchas veces, la creación de nuevas diferencias estamentales. Esto puede verse, por ejemplo, a través de la diferenciación salarial, cuando ésta es muy marcada para los cargos de dirección en relación con los demás cargos “de planta” de una organización privada o pública. También puede verse en el “peso simbólico” (y subjetivo) que siguen teniendo los *diplomas* de ciertas instituciones prestigiosas reconocidas nacional o internacionalmente —si hemos venido argumentando que los diplomas se han devaluado en su significado, ciertamente no todos se devalúan de la misma manera. En este sentido, no hay que olvidar la gran competencia que existe entre las escuelas superiores y universidades consideradas en el *top* de los varios los ránquines que las evalúan año a año. El poseer un título de alguna de estas instituciones de renombre asegura la pertenencia dentro de una determinada situación estamental todavía hoy y, probablemente, esta estrategia de diferenciación social tienda no sólo a continuar sino que se profundice. A la “burocracia managerial”, en principio —y en contra de lo que aparenta generalmente—, no le son irrelevantes estos símbolos de pertenencia y prestigio social entre el personal que recluta.

Carrera y saber especializado

La burocracia, como uno de sus principales atractivos, ofrece la probabilidad de una *carrera* que no dependa apenas de la suerte y la arbitrariedad. Además, para los empleados o funcionarios que forman el cuadro administrativo de una organización (privada o pública), ésta implica la perspectiva de estabilidad a partir del trabajo continuo dentro de la misma organización con la expectativa de “asenso” por los años de ejercicio y/o por los servicios realizados a juicio de sus superiores (Weber, 2014, pp. 344, 1161).

Para la “burocracia managerial”, la probabilidad de una carrera no está garantizada dentro de la organización sino que depende puramente de la iniciativa del individuo quien tiende a desarrollarla en distintas organizaciones. En otras palabras, la carrera no es entendida como la progresión en cargos de mayor jerarquía y responsabilidad dentro de una misma organización, sino como las oportunidades de “invertir” el “capital humano” individual

de la forma más estratégica y eficiente posible a lo largo de la vida laboral de una persona en diferentes organizaciones. En buena medida, la propia vida privada se considera como un conjunto indiviso junto a la carrera profesional (“carrera-vida”). En parte por esa concepción de la carrera es menos promovida la perspectiva de estabilidad y continuidad —la que puede denotar rutina, pero, sobre todo, a la que todas las doctrinas del management se encargan de asociar con la “conformidad” y la “falta de iniciativa” individual de quien permanece por “demasiado” tiempo en la misma posición u organización. Se promueve en su lugar la estimulante posibilidad de “cambio”, de “desarrollo y crecimiento personal” y la “novedad” de otras experiencias. Sin embargo, queda generalmente oculto o disimulado que una carrera con esta estimulante perspectiva no depende apenas del talento y la “visión” del individuo al trazar su trayectoria de carrera sino, y en buena medida, del azar y la arbitrariedad.

En otro orden de cosas, el *saber especializado* de aquel que asume su cargo como su profesión es el principal e imprescindible instrumento que hace que la administración burocrática sea superior a otras formas de administración.

[La] burocratización ofrece el óptimo de posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la administración según puntos de vista objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados y que se van adiestrando con la práctica constante (Weber, 2014, p. 1167).

Según nuestro autor, “la administración burocrática significa: dominación gracias al *saber*, éste representa su carácter racional fundamental y específico” (2014, p. 348). Por otra parte, el poderío de la burocracia reside, justamente, en que el conocimiento especializado (la especialización racional y el saber técnico) es en medida creciente la base del poder alcanzado por los funcionarios. Y, como es bien sabido, toda burocracia procura incrementar su superioridad más allá de la situación de poder condicionada por el saber *especializado*. Lo hace también por medio del saber de *servicio*, es decir, “el conocimiento de hechos adquiridos por las relaciones de servicio o ‘depositado en el expediente’” —dirá Weber— y su poder se expresa por “medio del *secreto* de sus conocimientos e intenciones. El gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad. La burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica” (2014, pp. 348, 1180). Así, la burocracia impone su poder frente al *no* especialista, sea este un ministro frente a los funcionarios de su ministerio, o el director general o presidente de una empresa frente a los cuadros medios ejecutivos de la misma.

Por su parte, en la “burocracia managerial” no está tan claro que el tipo de empleado o funcionario que busca sea, en todos los casos, el de formación profesional *especializada*. Para muchos cargos, principalmente los administrativos y gerenciales, la discusión está dada en términos de si “especialistas” o “generalistas” —y comúnmente es caricaturizada en términos de la elección de “quién saben mucho de una sola cosa” o de “quién sabe un poco de muchas cosas” (López-Ruiz, 2009, pp. 22-27). Como el saber técnico especializado reside cada vez menos en las personas y cada vez más en los sistemas de gestión y bases de datos de las organizaciones —lo que, por otra parte, la “burocracia managerial” tiene

como ideal y meta—, la acepción “generalista” puede tener básicamente dos significados. Puede ser tanto quien tiene una *visión general* de las tareas y operaciones para dirigir las o coordinarlas, o quien se *adapta* rápidamente al cumplimiento de distintas funciones y que, por no ser el detentor un conocimiento específico, puede ser fácilmente sustituido —o sea, más que de un “generalista” se trata de un empleado o funcionario “genérico”, es decir, no imprescindible y, por tanto, reemplazable (López-Ruiz, 2009, p. 23) o *intercambiable* en términos de Le Texier (2016, p. 243). Consecuentemente, lo que se da en llamar el *capital intelectual* de la organización es definido como “la captura del conocimiento por los sistemas de información” y es considerado un activo de la empresa o institución —no de los funcionarios o empleados individuales. Así, el capital intelectual se constituye capturando, formalizando y sistematizando los conocimientos especializados —pero también, siempre que es posible, el saber de servicio y el *know how* de las personas— a través de formulario y protocolos estandarizados dentro de sistemas de información, bases de datos y redes de interconexión (López-Ruiz, 2007, pp. 279-291). En otras palabras, para la “burocracia managerial” el objetivo a cumplir es que el saber y el “secreto” sea propiedad de la organización y no de los individuos que en ella (circunstancialmente) trabajan.

Estructura jerárquica y toma de decisiones

Para el tipo de dominación *legal* que representa la dominación burocrática como su forma más pura, como es bien sabido, “la legitimidad de la dominación se concreta con la legalidad de la regla, establecida con carácter general, con un fin determinado, y correctamente articulada y promulgada desde un punto de vista formal” (Weber, 1992, pp. 265-266). Es decir, se ejerce la dominación en virtud de un *estatuto*. Y, merced a la creencia en la validez de lo estatuido legalmente, “la *obediencia* se espera por el cumplimiento de las obligaciones estatuidas” (Weber, 2009, p. 51). Cualquier derecho puede crearse y modificarse mediante la sanción de un estatuto formalmente correcto. Se trata de normas expresadas en forma de leyes, decretos y reglamentos que establecen las funciones y competencias de cada empleado o funcionario. También estas normas dejan claro a quién se reporta dentro de una *jerarquía* bien establecida y fijan los límites de las responsabilidades de cada uno. En la empresa privada, el carácter de este tipo de dominación legal guarda parentesco sociológico con el dominio en el estado moderno. Al respecto, Weber aclara:

La dominación de la empresa capitalista privada es sin duda en parte heterónoma: su ordenación se haya prescripta *parcialmente* POR el Estado —y por lo que se refiere al equipo de coacción es totalmente heterocéfala, pues son los cuerpos judicial y de la policía los que ejecutan (normalmente) esas funciones—, pero es autocéfala en su organización administrativa cada vez más burocrática (2014, p. 1385 —énfasis en el original).

Y completa diciendo que lo que a la empresa capitalista la caracteriza como tipo prominente de relación de dominación “legal” es la validez del *contrato*.

Por otra parte es claro que toda administración, sea ésta pública o privada, “necesita

del dominio en alguna forma, pues para su desempeño se debe siempre colocar en manos de alguien poderes imperativos”, y en la burocracia “los modernos funcionarios de diferentes ‘departamentos’ están mutuamente sometidos, cada uno dentro de la ‘jurisdicción’ del otro, a un poder de mando” (Weber, 2014, pp. 1077-1078). De esta forma, el poder de obediencia está graduado en una *jerarquía de cargos*, con subordinación de los inferiores a los superiores. Así, lo que se espera es una subordinación completa a los jefes dentro de una jerarquía administrativa rigurosa. A su vez, los subordinados están sometidos a una rigurosa *disciplina* uniforme del cargo y a la vigilancia o inspección administrativa. Hay que recordar que uno de los fundamentos del funcionamiento técnico de la burocracia es la *disciplina del servicio*. (Weber, 2014, pp. 343-346, 1161).

En la “burocracia managerial”, la norma general no desaparece, pero, en cierta medida se desvanece. Lo que es privilegiado y tiende a prevalecer es el *contrato* entre las partes —como muestra Du Guy (2012, pp. 172-174), el *New Public Management*, o “gobierno empresarial” atribuye un papel crucial al contrato— aunque éste, en última instancia, remita y termine apoyándose en la legislación vigente. A su vez, la estructura jerárquica tiende a ser menos piramidal y menos fija, dando la idea de ser más horizontal y flexible. Esto lleva a un funcionamiento —al menos en apariencia— más “igualitario” y “democrático”. La subordinación a los jefes no se presenta abiertamente como tal. Es decir, se “colabora” con un equipo de trabajo en el que parecen diluirse las jerarquías y más que de “jefe” se habla de “facilitador”, de “líder” del grupo o de “coordinador”. En el caso más puro de “burocracia managerial”, el *jefe* es presentado como un igual con, eventualmente, “mayor experiencia” y un buen historial de “éxitos” en su carrera profesional (debidamente certificados en su CV) que son motivo de admiración y sirven de guía y de orientación a los que a él reportan. Convertido en un “líder”, más que en un “jefe”, debe *ayudar* (guiar, *coachear*) a cada subordinado —aunque se evite llamar a este último así; es siempre mejor: “colega” o “colaborador a cargo”— a cumplir con *sus* objetivos (de resultados, de producción, de mejora, etc.) previamente fijados en acuerdo con “el grupo” —aunque finalmente sea con su superior jerárquico dentro del mismo. En resumen, si bien la jerarquía no deja de existir porque sigue habiendo un mandato que es obedecido, en buena medida se desdibujan sus estructuras, la secuencia de quién manda y quién obedece se vuelve más ambigua y queda menos clara la distribución de *responsabilidades* (Salaman, 2005, pp. 156-159). Frente a esta ambigüedad, muchos se sienten obligados a asumir mayores responsabilidades de las que, en principio, les compete por su cargo o función. Para la “burocracia managerial”, más que de *disciplina* y de *vigilancia* de los empleados o funcionarios, de lo que se trata es de conseguir un *control* periódico y un *autocontrol* permanente por parte de éstos. En el primer caso lo hace a través de evaluaciones de resultado (*performance*), indicadores y métricas. En el segundo, inculcando la auto-evaluación continua de todas las acciones en función de alcanzar o no, y con el mayor grado de eficiencia posible, los parámetros que *se estima* le serán exigidos —porque éstos tienden a no estar claramente definidos y pueden variar o ser modificados en cualquier momento. Ante la falta de claridad del *estatuto* (o del contrato de trabajo) y frente a las expectativas personales que despierta el ser considerado un “colaborador” sin tener claro cuáles son los límites de la “colaboración” que se espera de uno, con mucha frecuencia —y a veces incluso con ansiedad— se invoca la necesidad de

alguien que tome decisiones y asuma concretamente para sí las responsabilidades (López-Ruiz, 2018a, pp. 42-45). Surge de esta forma la demanda de “un verdadero líder” que con su capacidad y su *carisma* —aquella “cualidad *extraordinaria* de un hombre, según Weber, lo mismo si es real, pretendida o supuesta” (1992, p. 262)— defina las tareas y conduzca *efectivamente* los destinos del grupo o de la organización que lo puso al frente.

La “burocracia managerial”: entre la flexibilidad y el carisma

Si, como tipos puros y tal como fueron definidos por Weber, la dominación carismática se opone a la burocrática en términos radicales —la “irracionalidad personalista” vs. la “racionalidad impersonal”. No obstante, en este subtipo que hemos denominado “burocracia managerial” encontramos una búsqueda de complementariedad. Dicho en otros términos, el *management* —promoviendo la figura del “líder”— intenta *re-personalizar* buena parte de la impersonalidad formal —“sin acepción de personas”— característica del tipo puro del burócrata, pero termina produciendo una suerte de “personalización” impersonal y estandarizada. También busca *flexibilizar* el rigor formalista de la burocracia, pero lo hace a través de una “flexibilidad” establecida como procedimiento. Con esta “flexibilidad”, puede argumentarse, logra dar cabida a una mayor pluralidad de circunstancias. No obstante, esto suele ser a cuenta de un aumento considerable de los procesos, los que, aunque muchas veces sean explícitamente diseñados para simplificar las tareas —“desburocratizar” y ahorrar tiempo—, paradójicamente, y en gran medida, acaban obteniendo el efecto contrario y son experimentados a nivel individual como una sobrecarga que se torna opresiva y más “burocrática”, en el sentido coloquial y más peyorativo del término (López-Ruiz, 2018a, pp. 45-49; 2018b).

En resumen, si, según Gil Villegas, Weber veía en la lucha entre el carisma y la burocracia el motor de la historia en todas las esferas institucionales y con un alcance planetario (Weber, 2014, p. 340, n. 11), intentamos mostrar aquí de qué manera en la “burocracia managerial” la lucha entre carisma y burocracia se transforma en una búsqueda deliberada por su complemento, con la esperanza de que se pueda corregir lo que en la práctica se aprecia como sus “disfunciones” (Merton, 1968; Bendix, 1947, 2001). Es decir, en buena medida la “burocracia managerial” es el resultado de un intento por incorporar las características que tornarían a la burocracia menos rígida e inflexible, menos impersonal y estandarizada, más permeable a la iniciativa personal y a los casos específicos y menos generales —o, en otras palabras, que tornarían a la burocracia *menos burocrática*. Sin embargo, esto termina siendo muchas veces a cuenta de la pérdida de algunas de las características de la burocracia tal como fue descrita por Weber —su forma de organización impersonal, procedimental, jerárquica y técnica— y de algunos de los valores que la burocracia —entendida ahora como logro histórico contingente en relación con sociedades pre-burocráticas en las que prevalecían los favoritismos, las relaciones de dependencia personal y el patronazgo— permitió garantizar, tales como la impersonalidad, la objetividad y la neutralidad, y a través de ellos el desarrollo de las libertades individuales, la igualdad de los ciudadanos y la instauración de la democracia como forma de gobierno. (Du Gay, 2012; López-Ruiz, 2018a, pp. 49-53).

Consideraciones finales

Claramente, no hay una solución fácil para los conflictos de valores en el mundo moderno. Tampoco ha sido nuestra intención proveer respuestas. Lo que intentamos es profundizar la descripción de las características que componen estos tipos puros para, a través de la polarización y densificación de sus sentidos, poder ofrecer una herramienta conceptual que permita avanzar en los análisis de caso específicos. Este es el sentido de la propuesta de construir un tipo ideal que daría cuenta de la penetración de las doctrinas del *management* en distintos ámbitos de la administración —tanto privados como públicos— y al que hemos llamado “burocra-cia managerial”. Es importante no perder de vista que lo presentado aquí es apenas un primer esbozo de un concepto que se encuentra en construcción. En ese sentido, no solamente esperamos que pueda ser un aporte a los estudios organizacionales que se vienen haciendo desde Latinoamérica, si no que pueda nutrirse, ampliarse y profundizarse a través de la discusión con otros colegas de la región. Una vez más, el objetivo de proponer este instrumento de análisis no es simplificar nuestra lectura de la realidad sino, por el contrario, ayudar a problematizarla en toda su complejidad. Finalmente de lo que estamos tratando es de formas de ejercicio del poder legitimadas por la creencia en la validez de lo estatuido. En este caso, de un subtipo de dominación legal con administración burocrática: la “burocra-cia managerial”.

Recibido 1 de septiembre, aceptado 28 de noviembre

* Osvaldo López Ruiz

Doctor en Ciencias Sociales (UNICAMP, Brasil). Investigador Independiente de CONICET en el Instituto de Ciencias Sociales Humanas y Ambientales (INCIHUSA) y docente del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Co-organizador del libro “Max Weber e Michel Foucault: paralelas e intersecções”, São Paulo: Educ, 2018. olopezruiz@mendoza-conicet.gob.ar

Referencias

- Bendix, Reinhard (1947, Octubre). Bureaucracy: The Problem and Its Setting. *American Sociological Review*, 12 (5), 493-507.
- Bendix, Reinhard (2001 [1956]). *Work and Authority in Industry. Managerial Ideologies in the Course of Industrialization*. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction Publishers.
- Du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*. Madrid: Siglo XXI.
- Le Texier, Thibault (2016). *Le maniement des hommes. Essai sur la rationalité managériale*. Paris: La Découverte.
- López-Ruiz, O. J., (2002, Junio/Julio). Los ejecutivos de las transnacionales. De “trabajadores de altos ingresos” a “capitalistas en relación de dependencia”, *Nueva Sociedad* (179), 45-58.
- López-Ruiz, O. J., (2007). *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo: capital humano e empreendedorismo como valores sociais*. Rio de Janeiro: Azougue.
- López-Ruiz, O. J., (2009, Julio/Diciembre). Da “profissão” à “carreira”: o caso dos executivos

- das transnacionais, *Teoria & Pesquisa*, 18 (2), 11-29.
- López-Ruiz, O. J., (2018a). El management en las organizaciones internacionales. La racionalidad administrativo-empresarial entrando en la ONU. *Revista de Ciencias Sociales. DS-FCS*, 31(43), 35-56. doi:10.26489/rvs.v31i43.2
- López-Ruiz, O. J., (2018b). Management y procesos de subjetivación en las organizaciones internacionales. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 17(3), 1-11. doi:10.5027/psicoperspectivas-Vol17-Issue3-fulltext-1340
- López-Ruiz, O. J., (2018c). ¿Poder managerial? Entre el management como tipo de dominación burocrática y el management como gubernamentalidad. In Pérez-Arrau, G., Mandiola, M., Isla P., Muños, R., & Ríos, N. (Eds.), *Nuevas formas de organización y trabajo: Latinoamérica frente a los actuales desafíos económicos, sociales y medioambientales* (pp. 1079-1086). Santiago de Chile: Red de Posgrados de Investigación Latinos en Administración y Estudios Organizacionales. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/59ba2c_18589f39b11347e59bd0181c9967b519.pdf
- López-Ruiz, O. J., & Miranda, Z. (2012). Empresas brasileiras e suas atitudes frente à inovação. In Tuchi, Lenita, De Negri, João, & Comin, Álvaro (Eds.), *PAEDI: Pesquisa sobre Atitudes empresariais para desenvolvimento e inovação* (pp. 173-215). Brasília: Ipea.
- Luci, F. (2016). *La era de los managers: Hacer carrera en las grandes empresas del país*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Merton, R. K. (1968 [1949]). Bureacratic Structure and Personality. In Merton, R. K., *Social Theory and Social Structure* (pp. 249-260). New York: The Free Press.
- Pérez-Arrau, G., Mandiola, M., Isla P., Muños, R., & Ríos, N. (Eds.) (2018). *Nuevas formas de organización y trabajo: Latinoamérica frente a los actuales desafíos económicos, sociales y medioambientales*. Santiagode Chile: Red de Posgrados de Investigación Latinos en Administración y Estudios Organizacionales. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/59ba2c_18589f39b11347e59bd0181c9967b519.pdf
- Salaman, G. (2005), Bureacracy and Beyond: Managers and Leaders in the “Post-Bureacratic” Organization. In Du Guy, Paul (Ed.) (2005), *The value of bureacracy* (pp. 141-164). New York: Oxford University Press.
- Szlechter, D. (Ed.) (2018). *Teorías de las organizaciones: Un enfoque crítico, histórico y situado*. Buenos Aires: Los Polvorines, Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Szlechter, D., & Luci, F. (Eds.) (2014). *Sociología del Management en la Argentina. Una mirada crítica sobre los actores, los discursos y las prácticas en las grandes empresas del país*. Buenos Aires: Edicon - Fondo Editorial Consejo Profesional de Ciencias Económicas.
- Weber, M. (1992 [1920]). Introducción a “La ética económica de las religiones universales. Ensayos de sociología comparada de la religión”. In Weber, M. *Ensayos sobre sociología de la religión, I* (pp. 233-268). Madrid: Taurus.
- Weber, M. (2009). La política como profesión. In Weber, M. *El político y el científico*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 49-106.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. 3a ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M., Gerth, H. & Mills, C. W. (1958 [1946]). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York, Oxford University Press.
- Zangaro, M. (2011). *Subjetividad y trabajo: Una lectura foucaultiana del management*. Buenos Aires: Herramienta.