

BUROPATOLOGÍAS O ENFERMEDADES BUROCRÁTICAS

Alejandro M.
Estévez, Ph.D.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- La burocracia es el gobierno de los escritorios u oficinas (*bureau* –fr- = oficina u escritorio; *cratos*= gobierno)

- Especialmente a partir de la Reforma del Estado (años 90), el concepto de burocracia conlleva una idea peyorativa de ineficiencia, lentitud y corrupción.

- Las burocracias, como todo organismo social, pueden mostrar conductas desviadas o enfermizas.



PATOLOGÍAS BUROCRÁTICAS (I)

- **Burocratismo:** es la tendencia a utilizar el aparato burocrático de una forma coactiva, elusiva, negligente, retardataria o inmovilizadora, en beneficio de los intereses de cierto grupo de la organización por sobre el interés público o ciudadano.
- **Ritualismo:** tendencia burocrática a la sobreactuación de los procesos y rutinas o a la exigencia administrativa exagerada.
- **Desvío de objetivos:** es cuando la organización burocrática persigue y agrega un objetivo distinto para el que fue concebida. Puede llevar a cierto “imperialismo burocrático”.
- **Imperialismo burocrático:** tendencia deliberadamente expansiva o invasiva de las organizaciones burocráticas respecto de lo inicialmente previsto.
- **Autonomización:** cuando una burocracia se autonomiza de sus organismos de control o instancias jerárquicas.
- **Corrupción:** comportamiento que implica la apropiación o utilización de un bien público o colectivo de forma indebida.

BUROCRATISMO SEGÚN QUINO



PATOLOGÍAS BUROCRÁTICAS (II)

- **Desprofesionalización:** la burocracia pierde el componente “técnico y profesional”.
- **Desfinanciamiento:** no se cuenta con los recursos económicos requeridos.
- **Discrecionalismo:** la burocracia se aparta del principio de “sujeción a la ley e imparcialidad”.
- **Agencia capturada:** la agencia contralora es capturada por los intereses que debía controlar.
- **Burocracia capturante:** un grupo de la burocracia termina apropiándose de la organización que administraba (Caso Gazprom, Rusia, en las privatizaciones).
- ***Pantouflage*:** compenetración excesiva de los grupos de interés con los grupos burocráticos de la agencia de control. Casos de Francia y Japón
- **Amnesia Institucional:** se pierde referencia respecto del propósito ¿Para qué estábamos nosotros...?
- **Ceguera organizacional:** la burocracia no percibe problemas evidentes.

BUROCRATISMO SEGÚN QUINO II



¿QUÉ ES UNA BUROCRACIA PATRIMONIALISTA? (I)

- Sujeción a criterios no estrictamente legales o aplicación de la normativa según voluntad política (autoridad política, decisión política, etc.)
- Control personalista
- Ausencia de límites entre lo público y lo privado
- Desprofesionalización predominante
- Mecanismos de ingreso absolutamente discrecionales
- Mecanismos de ascenso discrecionales

¿QUÉ ES UNA BUROCRACIA PATRIMONIALISTA? (II)

- Mecanismos de remuneración ligados a discrecionalidad de la autoridad política
- Estabilidad relativa en el puesto de trabajo
- Existencia de cuerpos *ad hoc* en gran número
- Orientación prebendaria
- Asignación discrecional de recursos públicos

BUROCRACIA TRADICIONAL O WEBERIANA (I)

- Max Weber (1864-1920) indicó que la complejización que enfrenta la humanidad, hace que tanto los Estados como las empresas privadas deban recurrir a aparatos administrativos y de gestión que sean más efectivos.
- La estructura organizativa que describe Weber, sólo está presente en el Estado Moderno y en la empresa privada.
- En simultáneo a Max Weber, Frederick Taylor describía el funcionamiento de la “línea de ensamblaje”.



BUROCRACIA TRADICIONAL O WEBERIANA (II)

Burocracia tradicional o “gestión por normas”

- **Jerarquía:** hay un sistema de subordinación profundamente arraigado. Los funcionarios inferiores dependen para todo de los funcionarios superiores.
- **Disciplina.** El burócrata debe responder con obediencia rigurosa a los procedimientos establecidos, en forma habitual. La disciplina se convierte en la base de todo orden dentro de la democracia.
- **Administración basada en documentos escritos:** el documento o pliego es central, siempre es una referencia.
- **Preparación profesional y experta:** por ende, el funcionario tiene que ser un experto en un saber técnico profesional, las normas.

BUROCRACIA TRADICIONAL O WEBERIANA (IV)

¿En qué reside la superioridad de la burocracia?

- En su carácter permanente.
- En su superioridad técnica.
- **Los funcionarios están preparados técnicamente** (la burocracia es menos costosa que los gobiernos de notables).
- **Los procedimientos administrativos están basados en consideraciones puramente objetivas: normas calculables e independientes de las personas.**
- **Norma estandarizada: da previsibilidad.**
- **Secreto Burocrático: Para favorecer el poder de la burocracia, es mejor un Parlamento desinformado.**

BUROCRACIA TRADICIONAL O WEBERIANA (V)

Gareth Morgan (1996) alude al modelo weberiano por medio de la metáfora de la “máquina”. Se espera que la organización opere como una máquina: rutinaria, eficiente, confiable, predecible, deshumanizada.



“La burocracia es a las formas de organización previa, lo que la máquina es a las formas de producción artesanales”

NUEVO MANAGEMENT PÚBLICO Y GESTIÓN TRADICIONAL

Dimensión	NMP	Gerencia Tradicional
Foco	<p>cliente</p> <p>Se orienta a objetivos (por eso tiene procedimientos flexibles)</p>	<p>Ciudadano</p> <p>Se orienta a procedimientos (siempre el cumplimiento a rajatabla del manual de procedimientos es más valorado que la innovación). Foco en la evolución del proceso.</p>
Funcionario	<p>El funcionario es un manager, se valora el carácter emprendedor, la toma de riesgo, la innovación al resolver problemas, etc.</p>	<p>El funcionario es un burócrata, se lo valora por su apego a las normas, los procedimientos, la experiencia en el cargo, etc.</p>
Valores	<p>Flexibilidad, creatividad, libertad de acción.</p>	<p>Prudencia, estabilidad, etc.</p>
Cultura organizacional	<p>Estructuras importadas del sector privado. Innovación, estructura de acción orientada a resultados.</p> <p>El empleado no es eterno, la contratación se basa más en la necesidad puntual de una determinada expertise.</p>	<p>Burocracia, jerarquía, extrema normatividad y procedimientos.</p> <p>El burócrata hace carrera vitalicia en la AP.</p>
Estructura	<p>Equipos conformados de acuerdo a estructuras aplanadas y flexibles.</p>	<p>Estructuras piramidales y jerárquicas. Autoridad en la cúspide.</p>

NUEVO MANAGEMENT PÚBLICO Y TQM (I)

Postulados de la TQM

- La calidad final se logra generando calidad en cada fase del proceso (evolución). El NMP se focaliza en el resultado final.
- Involucramiento de todos los integrantes de la organización en la búsqueda de la mayor calidad posible en los procedimientos (más calidad logra clientes más satisfechos). El control de calidad es sobre el proceso y no sobre el producto final.
- Tener como criterio la ganancia de corto término puede hacer peligrar a la TQM.

NUEVO MANAGEMENT PÚBLICO Y TQM (II)

El NMP comparte varios elementos con la TQM:

- El foco en el cliente: el cliente siempre manda.
- Se enfatiza la calidad del proceso; en cambio, el NMP pone el foco en que el producto final satisfaga al cliente.
- Ambos tienen una estructura descentralizada y horizontal.
- Siempre el *management* es la herramienta de gestión. Los *managers* públicos deben utilizar las técnicas del sector privado y las nuevas tecnologías.

NUEVO MANAGEMENT PÚBLICO Y TQM

(III)

Críticas al NMP

- Se cuestiona la legitimidad / validez de la transferencia de las técnicas privadas al sector público, siendo que el Estado no es una empresa.
- La “toma de riesgo”, es cuestionada, ya que se juega con recursos de los contribuyentes.
- El foco del NMP es el cliente, pero no siempre el “mejor cliente” representa el “ciudadano más necesitado”. Se intercambia una categoría política (ciudadano) por una económica (sería mejor cliente quien más impuestos pague).