

LA ARMADA, UNA BUROCRACIA¹

*Hugo G. Zuloaga Orrego
Cap. de Fragata AB*

...los pecados de la burocracia
aparecieron más bien al dejar de
seguir sus propios principios
CHARLES PERROW*

INTRODUCCION

Desde hace algunos años hemos venido escuchando frases tales como: "...hay que combatir a la burocracia", o "...eliminemos la burocracia", o "...desburocraticemos la institución". Sin embargo, la armada es una institución que por sus características estructurales corresponde al prototipo de las organizaciones burocráticas.

¿A qué se debe esta aparente contradicción...?

La explicación es conceptual. En el primer caso, el término "burocracia" se está utilizando en forma peyorativa, como adjetivo y sinónimo de "ineficiencia", "tramitación", "papeleo", etc., y en el segundo caso se utiliza como nombre propio de organizaciones que presentan determinadas características estructurales.

En el presente artículo se entregan los antecedentes teóricos que permiten reconocer a las organizaciones de tipo burocrático, concluyendo que las organizaciones militares, y particularmente la armada, son organizaciones sociales que responden a tales características.

Para demostrar lo anterior, primero se hace un resumen de las características de la teoría burocrática según diversos autores, y luego se incursiona en la estructura organizacional de la armada, encontrando en ella algunas disfunciones o problemas organizacionales que impiden, a juicio del autor, alcanzar los niveles de eficiencia institucional, acorde con los postulados de esta teoría.

En el mismo análisis crítico a la estructura organizacional, y a través de ejemplos, se proporcionan algunos antecedentes de juicio que permitirían "mejorar la burocracia" en la armada, de manera tal que a través de las mejoras en la estructura y en la administración del personal, del material y de las finanzas se alcance el mismo nivel de eficiencia que el obtenido en el uso de los sistemas de combate.

Se concluye con algunas apreciaciones sobre la burocracia como cuerpo teórico y su relación con la institución, para finalmente recomendar algunos procedimientos y mecanismos que permitirían introducir los cambios necesarios para acomodar la estructura organizacional a las necesidades de un medio en constante evolución.

Se postula como corolario que si se "mejora la burocracia institucional" se estará dando solución de raíz a los múltiples problemas administrativos, cambiando la forma y el

¹ Burocracia: Proviene de la palabra francesa "bureau", que significa, "oficina", y de la palabra griega "kratos", que significa "poder".

* *La corta y gloriosa historia de la teoría de la organización*, apuntes ACANAV, 1982.

fondo de los "golpes de timón" que hasta hoy sólo atacaban los efectos meramente peyorativos de la burocracia.

CARACTERISTICAS DE LA BUROCRACIA

El sociólogo alemán Max Weber² (1864-1920), a través del estudio de múltiples organizaciones sociales, determinó que ciertas estructuras "ideales" podían lograr el máximo de eficacia organizacional a través del uso de la racionalidad "de propósito", vale decir, a través del uso de la razón orientada al servicio de los fines de la organización. Tales estructuras así concebidas presentaban ciertas características comunes, que son resumidas a través de los siguientes enunciados principales:

1. *La burocracia es una organización consolidada por normas escritas.* En otras palabras, la burocracia obedece a un flujo de funciones oficiales ligadas por reglas donde los actos administrativos y las decisiones se formulan y se registran por escrito. El objeto es mantener "una interpretación sistemática de las normas y una imposición de las reglas, que no puede mantenerse por la comunicación oral".

Las reglas ahorran el esfuerzo, facilitan la estandarización y la igualdad en el tratamiento de muchos casos.

2. *La burocracia es una organización que se basa en una división sistemática del trabajo, los derechos y el poder que delimitan las funciones específicas de los cargos.* Esto es, la división del trabajo, la asignación de autoridad y de responsabilidad persiguen la búsqueda de maximizar la eficiencia, "de manera que no se traspase los límites entre una función y otra".

3. *La burocracia es una organización que se caracteriza por la profesionalización de sus participantes.* Vale decir, la burocracia presenta un alto grado de competencia técnica y especialización.

4. *En las burocracias la organización de los cargos sigue el principio estricto de la jerarquía.* Esto significa que en las burocracias existe una clara centralización de la autoridad y áreas también claras de competencia y de responsabilidad. La obediencia se fundamenta en los principios de autoridad y responsabilidad circunscrita a las actividades que se desempeñan.

5. *La burocracia es una organización que fija reglas y normas técnicas para el desempeño de cada cargo.* En otras palabras, en las burocracias las actividades de los cargos están regidas por un sistema de reglas o normas escritas, legitimadas en el conocimiento y la experiencia del profesional burocrático.

6. *La burocracia es una organización en la cual la selección de las personas se basa en el mérito y en la clasificación y no en las preferencias personales.* Los ascensos son por años de servicio y la clasificación se basa en la evaluación del desempeño individual en el cargo.

7. *La burocracia es una organización que se basa en la separación entre la propiedad de los medios y la administración de los mismos.* Existe, por tanto, una clara separación entre las rentas y las fortunas privadas y oficiales de los miembros.

8. *La burocracia requiere que sus recursos estén libres de cualquier control y evaluación externa y que los cargos no sean monopolizados por ningún titular.*

² Creador de la burocracia en el sentido "ideal puro". Fue profesor de las universidades de Friburgo y de Heidelberg y se hizo famoso por la teoría de la estructura de la autoridad.

A estas características, Peter M. Blau³ agrega otras proposiciones que complementan el pensamiento de Weber acerca de la burocracia:

—El funcionario "ideal" en las burocracias cumple su tarea "con un espíritu de formalidad impersonal, sin enemistad ni pasión". Se fundamenta principalmente en el concepto de justicia, la no discriminación y la neutralidad impersonal, que lo llevan a demostrar un tratamiento equitativo hacia todos.

—Los cargos se califican técnicamente, "hallándose el empleado protegido de los despidos arbitrarios". Lo anterior favorece el desarrollo de la lealtad hacia la organización y a fomentar el "espíritu de cuerpo" entre sus miembros.

—"Desde un punto de vista estrictamente técnico, la experiencia demostraría que la organización administrativa de tipo burocrático puro es capaz de proporcionar el más alto grado de eficacia". Se basa en la racionalidad de la especialización, el sistema de normas y regulaciones, la seguridad en el trabajo, la disciplina, etc., donde "cada uno de los elementos contribuye al... efectivo funcionamiento".

LA BUROCRACIA EN LA ARMADA. UN ANALISIS CRITICO

De acuerdo con las características expuestas, la armada persigue la misma racionalidad de la búsqueda de la eficiencia y tiene claramente definida una estructura donde se encuentran básicamente las mismas peculiaridades. De esta manera podemos, "a priori", considerar que la armada es una organización burocrática.

Tal como lo señala el comandante Sr. Milan Marinovic⁴. "Las reglamentaciones estrictas de una armada, enfatizadas por un mando altamente centralizado, constituyen el sello de la conducta colectiva de sus dotaciones; tales normas proporcionan el único medio estructural para lograr las metas institucionales y asegurar la supervivencia individual".

Así también lo confirman James G. March y Robert Wissineger-Baylon⁵ cuando, al desarrollar un modelo de toma de decisiones en las organizaciones militares, actúan bajo la consideración que las armadas, al igual que los otros servicios militares, son grandes burocracias públicas.

Sin embargo, existen en la armada una serie de dificultades o disfunciones administrativas que impiden considerar que su estructura obedezca exactamente al criterio de un "ideal burocrático".

En efecto, estudiemos algunas de estas disfunciones o dificultades estructurales, a través de un análisis crítico de la organización naval.

El proceso de toma de decisiones

Así como la burocracia explica la racionalidad de alcanzar áreas claras de competencia y responsabilidad en los cargos, sin embargo no explica las interrelaciones que deben existir entre los cargos como producto de la gestión de las "personas". Particularmente no explica, sino más bien autoriza el hecho, que una autoridad de mayor jerarquía asuma la toma de

³ *La burocracia en la sociedad moderna*, Apuntes DERTO, Universidad de Chile, 1974, pág. 27.

⁴ "Las armadas, perspectivas socio-históricas", *Revista de Marina* Nº 1/1982, p. 35.

⁵ *Ambiguity and Command*, Pitman Publishing Inc., 1986, pág. 2.

decisiones como prerrogativa de su "status", independientemente de su conocimiento sobre el asunto.

Está explícito que en las burocracias quien decide es siempre aquel que ocupa un puesto jerárquicamente más alto, pero ello no justifica que en las decisiones de naturaleza menos compleja o técnica, la toma de decisiones no pueda ser asumida a niveles inferiores de la estructura.

Por otra parte, una toma de decisiones de naturaleza más compleja, unipersonal y sin asesoría suele producir, por otra parte, mayor confusión y un trámite administrativo condenado irremisiblemente al calificativo de "burocrático".

Para evitar tales disfunciones y mejorar la burocracia, la armada (considerando la necesidad de mejorar el sistema de toma de decisiones) ha fundamentado su estructura sobre la base de los principios de la delegación de autoridad y en la existencia de un "staff o Estado Mayor que asume como tarea principal la función asesora del mando (particularmente para las decisiones más complejas o técnicas).

Sin embargo, la delegación de autoridad y la existencia de la línea de Consejo requiere de una clara delimitación del alcance de la autoridad de línea y del alcance de la autoridad funcional o asesora, así como su grado de discrecionalidad.

En el primer caso, los principios de la delegación de autoridad nos señalan que las autoridades de línea sólo pueden llegar en su toma de decisiones hasta el límite superior de sus organismos directamente dependientes, permitiendo en consecuencia que los organismos subordinados de línea tomen sus propias decisiones hacia los niveles inferiores. En el segundo caso, estableciendo las pautas de excepción por medio de las cuales la autoridad funcional puede tomar también decisiones y adoptar resoluciones, siempre y cuando lleguen también al límite superior de la autoridad de línea que debe hacerlas operativas.

Lo anterior significa que ninguna orden de una autoridad funcional podría pasar directamente al nivel inferior de una autoridad de línea, sino que debe llegar sólo hasta el mando superior de esa línea, para que desde allí retome su verdadero carácter o se disienta si ello afecta al cumplimiento de los objetivos de este último. Vale decir, la autoridad de línea concentra para sí y mantiene la "unidad de mando".

La responsabilidad y la autoridad formal

Como ejemplo de lo anterior, consideremos la siguiente situación.

La armada, para lograr la completa eficiencia en el desarrollo de los sistemas tecnológicos de tipo operativos (misiles, radares, etc.) requiere de un correspondiente desarrollo de los subsistemas tecnológicos administrativos (instrucción, manuales, reglamentos, evaluación de resultados, etc.); sin embargo, para nadie es desconocido que propiciar un cambio reglamentario o iniciar un proceso normativo requiere normalmente de mucho más tiempo que adoptar el cambio tecnológico.

Lo anterior se debe a que en este caso se cae en una "trampa administrativa" al seguir un conducto regular hasta los más altos centros de decisión —a veces externos a la organización— que no siempre corresponden a los niveles óptimos del conocimiento técnico-administrativo sobre las materias que deben resolver. Como en este caso y en muchas otras decisiones administrativas, la solución racional consiste en exigir que la autoridad formal asuma la responsabilidad de la toma de decisiones correspondientes a su

nivel de mando. En este caso las autoridades de Línea o consejo deben asumir la responsabilidad de aprobar las normas o reglamentos de sus organismos dependientes, siempre que ello no afecte una decisión, una ley o un decreto de un nivel jerárquico superior.

De esta manera la innovación y aun la puesta al día de la reglamentación se constituiría en una poderosa herramienta administrativa y tecnológica que permitiría la continuidad de los procesos por sobre el arbitrio de normas extemporáneas y de las decisiones fuera de contexto.

En los niveles altos de la jerarquía, por la vía de la dictación de las políticas se puede delimitar el ámbito de decisión, en esta y otras materias, utilizando la unidad de mando como elemento integrador y coordinador.

Se concluye que la delegación de autoridad conlleva siempre la obligación de asumir la responsabilidad de la propia gestión, y en consecuencia se debe propiciar que a determinados niveles de mando éstos adopten sus propias decisiones.

La comunicación eficiente⁶ y los comités como elementos Integradores del mando

La comunicación eficiente, como elemento integrador, presupone lograr el efecto deseado en el momento oportuno.

Sin embargo, la necesaria función administrativa en las burocracias, tanto por la necesidad de estandarizar el trabajo como por la necesidad de dejar registrado por escrito los procedimientos, va generando normalmente una excesiva cantidad de documentos, un excesivo uso de formularios, un engorroso proceso de control escrito, que a la larga son los que provocan los grandes "males" en la burocracia.

Tal mal, endémico en la armada, se puede evitar o minimizar por la vía de considerar a la comunicación como un recurso y utilizar más eficientemente los modernos sistemas de comunicación, como el teléfono, el télex, el computador y los sistemas de automatización de oficinas y de archivo de datos.

Lo anterior significa estructurar un Sistema de Información Integrado para que a través de los medios de comunicación se obtengan los datos desde la fuente encargada de mantenerlos; se generen los procedimientos de consulta electrónica y por teléfono, y sólo se registren por escrito los acuerdos, decisiones, órdenes, disposiciones, planes, normas técnicas, etc. Vale decir, el documento escrito avala un trabajo previo y asegura que las comunicaciones de la gestión tengan mayor credibilidad y aceptación.

Del mismo modo, la formación también racional de comités, grupos de trabajo, reuniones de programación y control, etc., debidamente orientados a completar una tarea en un plazo determinado, coadyuvan en la búsqueda de solución a los problemas administrativos y evitan el trámite innecesario de papeles o documentos aclaratorios.

Debe quedar claro, sin embargo, que la formación de Comités, Consejos, Grupos de Trabajo, etc., en la estructura burocrática no reemplazan la decisión del mando; vale decir, la burocracia no postula que los acuerdos que se adopten, aun cuando sean por consenso, sean decisiones colegiadas. Por el contrario, tales acuerdos sólo deben ser recomendaciones o cursos de acción para que la autoridad formal adopte la decisión.

⁶ Ver artículo de Hugo Zuloaga O., "Comunicación: Un intento fallido de definición", *Revista de Marina* Nº 1/1986, p. 78.

El proceso de calificación y la motivación como herramienta estructural del mando

Por otra parte, y como ya sabemos, la conducta esperada de los miembros de las organizaciones burocráticas se ve reflejada en una calificación individual que tiende a medir la contribución del desempeño individual al cumplimiento de los Objetivos del cargo. Sin embargo, la transgresión de esta conducta esperada también está normada y es drásticamente sancionada cuando se detectan fallas. Esto, sin duda, alienta el apego estricto a las normas y desalienta la iniciativa.

A su vez, la falta de iniciativa no permite en muchos casos alcanzar la eficiencia, con lo cual se va creando un círculo vicioso donde la tendencia natural es la de actuar por defecto, sancionando las faltas o premiando las obligaciones rutinarias⁷.

La contrapartida racional para minimizar esta tendencia en las burocracias radica en el uso normativo de la motivación, vale decir, creando las instancias, procedimientos o programas de incentivos monetarios y no monetarios. Así, por ejemplo, a través de los premios por ideas que permitan reducir costos o reducir el uso de la energía, o desarrollar mejores métodos de trabajo, o eliminar procesos de trabajo innecesario, o alcanzar metas de importancia o relevantes, o simplemente reconociendo la calidad de la tarea, o entregando trabajos desafiantes, o estimulando la creatividad.

En otro orden de cosas, también se puede lograr una adecuada motivación actuando racionalmente sobre la promoción y los ascensos.

En efecto, como sabemos, en la armada los ascensos y promociones siguen un proceso escalar o jerárquico. Sin embargo, tal ordenamiento jerárquico, como producto de las evaluaciones, no se hace periódicamente sino que sólo en dos oportunidades durante la carrera profesional.

Esta situación suscita, sin duda, problemas de justicia o equidad y aun de frustración para quienes en etapas posteriores de la carrera se preparan o capacitan, cambian de conducta, se reeducan y, en fin, por la misma oportunidad de las destinaciones o cargos se automotivan, aflorando capacidades y/o habilidades anteriormente no evidenciadas o simplemente no evaluadas.

Cabría entonces pensar en mejorar la aplicación de esta norma burocrática de manera tal que así como el "mando" es selectivo, la antigüedad pueda ser cambiada aun en las etapas finales de la carrera. De esta forma se generarían incentivos para acrecentar, en los oficiales y personal, la necesidad de crecimiento y desarrollo personal, fortaleciendo la autoestima y favoreciendo en consecuencia la eficiencia institucional.

El proceso de la planificación

Avanzando en el estudio de la estructura organizacional naval, el proceso de planificación, llevado por el celo profesional de la autoridad burocrática, tiende a producir distorsiones porque normalmente el planificador visualizó sólo objetivos parciales y de corto plazo y crea a veces, sin quererlo, disfunciones al transformar el cargo en un medio para lograr fines parciales, en desmedro de la eficiencia del conjunto y fuera del contexto de la perspectiva del mediano y largo plazo.

⁷ Ver artículo de Carlos Salazar S., "El que nada hace, nada teme", *Revista de Marina* Nº 3/1987, p. 307.

Las tendencias más críticas del celo de la gestión profesional en la armada se concentra en alguna o todas de las siguientes actitudes más generalizadas del proceso de planificación: considerar al resto de la organización como entidades aisladas de su gestión (y a veces hostil); maximizar la eficiencia (logro del objetivo) sin medir previamente la eficacia (costo de la gestión); tendencia a justificar la subutilización de medios o tener recursos ociosos debido a los "posibles" períodos de excepción; seguir la "moda" sin análisis de objetivos-metas y fin; la fuerza del hábito o "siempre se ha hecho así"; considerar la utilización de recursos con un costo alternativo "cero" por el simple hecho de disponer de él, etc.

La racionalidad de la gestión organizacional señala que un cambio de actitud se puede lograr a través de una estrategia educativa, de manera tal que el comportamiento "estanco" de la autoridad planificadora se transforme en una actitud de apoyo a la gestión superior por la vía de tender un "puente", nexo o "vaso comunicante", para transferir recursos ociosos o para visualizar las necesidades del conjunto. En fin, para actuar en procura de la eficiencia y la eficacia a través del uso intensivo de las "antiguas" y modernas herramientas de la administración gerencial.

El proceso de organización y el multiplicador organizacional en su estructura

Así también, como consecuencia del proceso de organización aparece un problema estructural cuando la autoridad en la armada no dimensiona adecuadamente la cantidad de los cargos que deben existir para cumplir una determinada función, especialmente los de apoyo técnico y de servicios. Particularmente, afloran aquellos cargos que más ayudan a otorgar status a la autoridad o aquellos que propenden al crear "bienestar" entre sus miembros.

Al respecto, la memoria profesional del Capitán de Corbeta Pedro Trejo⁸ nos entrega un estudio del esfuerzo logístico institucional y del multiplicador organizacional en acción, como consecuencia del problema de no haber definido el crecimiento racional de la estructura de apoyo y de servicios.

El Capitán Sr. Trejo asegura en su estudio que: "...todo crecimiento desmesurado de la organización de apoyo con respecto a la de línea, obedece casi siempre al hecho de que la organización no adopta una actitud subsidiaria con respecto al sinnúmero de necesidades de sus medios de línea. Asume, así, sin mayor análisis, la autoprestación de una tarea auxiliar tras otra, provocando sucesivas adiciones al tamaño de su cuerpo social e infraestructura material".

La causa generalizada de este crecimiento improductivo tiene su origen en la ubicación inadecuada de las estructuras de apoyo, cuando éstas sirven a toda la organización. En general, la organización burocrática tiende a atomizar el servicio para favorecer el principio de unidad de mando y el deseo de establecer áreas más claras de responsabilidad funcionaria.

Para dar una orientación al diagnóstico y dar solución racional a este tipo de problemas se debe dimensionar el tamaño de la estructura de apoyo y de servicios, en relación directa con el tamaño de la estructura de línea.

⁸ "Factibilidad de reducir personal e infraestructura material del establecimiento terrestre, correspondiente al Sector...", D.G.P.A., 1985.

Para ello se debe utilizar los procedimientos de "evaluación de cargos", el análisis del "flujo de trabajo", el estudio de "factores de tiempo y distancia", el cálculo de movimientos", el "tamaño de la planta", "la "capacidad instalada", los "recursos disponibles", los recursos ociosos", etc., teniendo como marco de referencia el "principio de subsidiariedad" y las "metas u objetivos" a lograr por cada uno de los departamentos o divisiones que se creen.

Finalmente, se debe revisar cada cierto tiempo si la estructura particular creada debe seguir existiendo o si el propósito para la cual fue diseñada continúa existiendo. Un ejemplo extremo de esto, anecdótico y paradójico, lo encontramos en la siguiente cita: "..., los ingleses crearon un puesto para un trabajo civil en 1803, que requería que un hombre permaneciera en los acantilados de Dover con un catalejo. Su obligación era hacer sonar una campana si observaba que Napoleón llegaba. El puesto fue abolido en 1945"⁹.

La organización informal

Analizado desde otro punto de vista, el crecimiento inorgánico de la estructura contribuye en subsidio a la formación de una organización paralela a la formal. Esto es, la no solución estructural a determinadas necesidades de los miembros de la organización permite la existencia de la organización informal (aun dentro de la armada), la cual según el tamaño e importancia puede crecer pasando a ser más importante que la misma organización formal.

En efecto "... a nadie que haya estado cerca de la armada le será fácil negar la existencia e importancia que tiene en ella la estructura informal"¹⁰.

Tal como lo expresa Peter M. Blau en la cita anterior, muchos problemas que requieren soluciones urgentes no pueden ser eficazmente resueltos por la estructura oficialmente institucionalizada, pero tienen fácil solución por la vía del conocimiento de las costumbres informales de la organización.

El conducto regular en tales casos representa para algunos una traba administrativa ("burocrática"), y tratan de evitarla a través del contacto y de la amistad.

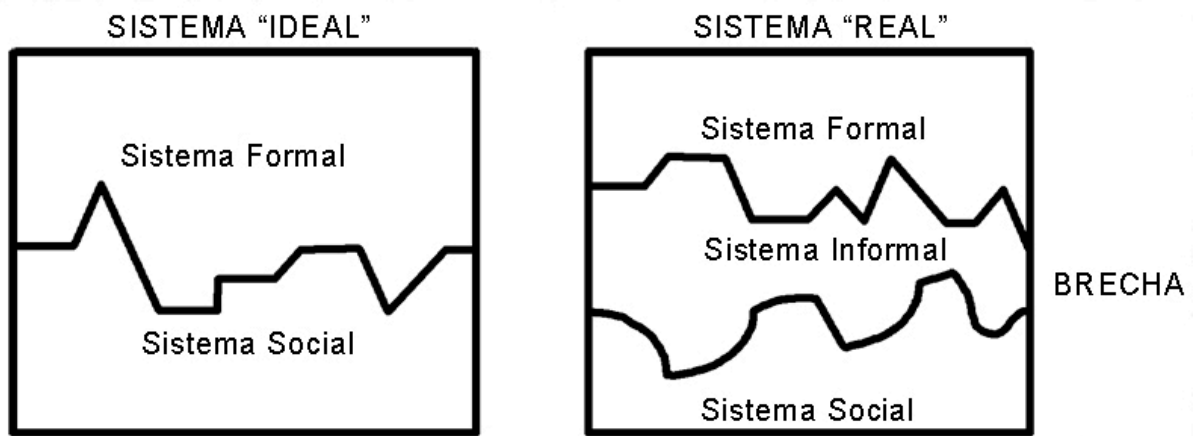
En este sentido, la burocracia no contempla este resquicio porque supone, dentro de su concepción "ideal", una completa armonía entre el sistema social y el formal y no considera la "brecha" que puede existir entre ambos (sistema informal). Esquemáticamente, con la ayuda del Profesor Sr. Oscar Johansen¹¹, se aprecia mejor esta situación a través de los siguientes gráficos.

Por tanto, dado que la organización informal no se puede evitar, lo que se debe hacer entonces es estructurar, hasta donde sea racional, los procedimientos que coadyuven a la solución de problemas personales, aun al nivel individual, y de esta forma minimizar la "brecha". Por ejemplo, la formación de clubes deportivos, la instalación de teléfonos públicos de fácil acceso, la difusión de los derechos o garantías individuales, la contratación de convenios comerciales, la contratación de seguros etc., tienden justamente a satisfacer las necesidades que, de otra manera, incentivan la organización informal.

⁹ ROBERT TOWNSEND: *Up the Organization*, citado por Pedro Trejo, *Ibid.*, p. 31.

¹⁰ PETER M. BLAU: *La burocracia en la sociedad moderna*, Op. cit. p. 27.

¹¹ *¿Qué es una organización?*, Apuntes DERTO, Universidad de Chile, 1981, pág. 29.



El comportamiento humano

Como corolario de lo anterior, y a juicio de varios autores, la organización informal aparece como producto o consecuencia lógica de la errática conducta humana, vale decir, de la impredecible conducta de las personas.

En este aspecto, la formación profesional especializada de los integrantes de la burocracia en la armada, tanto a través de la instrucción, como de la doctrina institucional, tampoco pueden asegurar que no aparezcan las conductas disfuncionales de sus miembros, aun cuando por la vía del incentivo moral se pueda reforzar el "espíritu de cuerpo", la "cohesión", la "adhesión" y la "lealtad".

En efecto, tal como nos expresa Luis Carlos Bresser¹², "...la organización informal surge como una derivación directa del sistema burocrático, como una consecuencia de la imposibilidad práctica de medir y estandarizar completamente el comportamiento humano en las organizaciones".

Tal aparente disfunción de las burocracias tiene en la armada vías de solución a través de alguno o todos de los siguientes cursos de acción.

a) *Crear en la armada especialidades recurrentes con la variabilidad de la conducta humana.* Por ejemplo, aquellas derivadas de las Ciencias del Comportamiento, como son la Sociología y la Psicología, la Antropología, la Psicología Social y las derivadas de las Ciencias de la Administración, como son las Administración de Recursos Humanos, el Desarrollo Organizacional, el Análisis de Sistemas Conductuales, la Estadística del Comportamiento, el Análisis Operacional, etc.

La presencia estructural de estas especialidades permitiría que las conductas disfuncionales se conozcan, se analicen, se comprendan, se reeduzcan, y en definitiva el mando del personal se ejerza a través del liderazgo positivo, teniendo como herramientas las mejoras en las relaciones interpersonales y la satisfacción individual y grupal. El conjunto alcanzará el objetivo de la eficiencia organizacional.

b) *Crear los mecanismos de socialización ad hoc para la armada, incluyendo al proceso de reclutamiento y selección.* Esto significa incorporar nuevas técnicas de mediciones sociológicas y psicológicas, adaptadas al perfil de un "profesional del mar" afín con la cultura institucional.

¹² *Apostila sobre Organização e Administração*, Escola de Administração de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

c) *Capacitar en amplitud, más que en profundidad, a los profesionales, en la medida que éstos asciendan por la escala jerárquica.* Sea cual fuere el escalafón (de línea o de staff), el profesional en la armada debe ascender hasta un nivel donde necesita preferentemente las herramientas de la administración, dejando prácticamente de lado las herramientas de la especialidad técnica o funcional.

Esta realidad, común a las organizaciones burocráticas (donde la "pirámide organizacional" se forma utilizando los criterios de la "carrera funcionaria") significa una responsabilidad adicional para el mando, porque debe preparar racionalmente a las personas que deben asumir las tareas superiores. Ello sólo se logra capacitando formalmente a los funcionarios en las materias que le permitan ir adquiriendo un criterio "pluralista" o "generalista", como complemento al criterio meramente "especialista" que lo acompaña desde la base.

Tal formación puede ser "idealmente" interdisciplinaria y extrainstitucional, como una forma de incorporar dentro de una misma persona la "visión cósmica" o "universal" del administrador profesional.

c) *Incentivar la permanencia en los cargos en las áreas de mayor efectividad.* Para nadie es desconocido que la alta rotación, así como el ausentismo, son altamente perjudiciales para lograr la mayor eficiencia. En este sentido existen áreas críticas o de mayor productividad organizacional, donde tales disfunciones tienen su mayor expresión. Resulta lógico y racional considerar entonces que en tales circunstancias las personas tengan mayor permanencia en los cargos, ganando la institución, de paso, otros beneficios, como el menor gasto en capacitación, entrenamiento y reposición.

El proceso de evaluación de resultados y sus sistemas de control

Finalmente, un adecuado sistema de gestión contempla normalmente indicadores de gestión para los diferentes sistemas y subsistemas de la organización. Naturalmente, en las burocracias tales herramientas ayudan o contribuyen enormemente a la estandarización y por consiguiente a la eficiencia del conjunto. Entre éstos cabe destacar los indicadores para los sistemas contables y financieros, los de control de gastos y de costos, los de planificación logística, etc.

Sin embargo, en las burocracias las fallas de un sistema eficiente de gestión se centran al nivel de las conductas emergentes de las personas. Así, por ejemplo ha sido posible establecer que en la armada los indicadores sobre el grado de afiliación, de honestidad, de creatividad, de exactitud de calidad, de satisfacción, etc., de las personas están ausentes o estén débilmente estructurados.

Asimismo, a nivel de las consecuencias conductuales de las personas también se observan algunas deficiencias. Así, por ejemplo, es común observar que los indicadores de eficiencia, de efectividad, y aun de rentabilidad de los sistemas, no pasan de ser simples enunciados o en su defecto, no son actualizados ni debidamente medidos.

Al respecto, una solución racional radica en establecer una estrategia educativa, tanto a nivel general, para comprender la necesidad de las mediciones, como a nivel particular, para su aplicación acompañada de una solución estructural en términos de crear organismos técnicos de medición y control al respecto, el uso intensivo del análisis operacional, la creación de indicadores de efectividad¹³, de áreas críticas de efectividad, etc.,

¹³ Measure of effectiveness (Medida de Efectividad).

proporcionarían sustanciales mejoras en los sistemas de control de cualquier organización de tipo burocrático.

Por otra parte, al crear los organismos estructurales ad hoc se lograría una plena independencia entre las instancias de gestión, de control y de evaluación. Esto es, que no radique en una misma autoridad la evaluación de los resultados de la gestión, sino que en organismos técnicos independientes, a niveles más altos de la estructura.

CONCLUSIONES

De la burocracia en general

- Se concuerda con Charles Perrow¹⁴, quien a través de diversos estudios confirmó, que en general los administradores no están en contra de la burocracia; por el contrario, prefieren las líneas claras de comunicación, las especificaciones de autoridad y de responsabilidad también claras y un conocimiento claro de la o las personas ante quienes son responsables.

Según Perrow, los estudios también demuestran que las organizaciones burocráticas pueden cambiar más rápido que las no burocráticas, y que la moral puede ser más alta donde hay una clara evidencia de burocracia.

- Se concuerda con William Scott y Terence R. Mitchell¹⁵, cuando observan que: "El análisis de los tipos ideales hechos por Weber es un instrumento metodológico que puede usarse como medio de estudio de las organizaciones; al mismo tiempo, permite identificar las actividades que pueden requerir rectificación si el desempeño de la organización muestra un desvío fundamental respecto de los criterios del tipo ideal, por cuanto la burocracia es el sistema más racional de organización. Por tanto, los administradores que persiguen un nivel de eficiencia y un desempeño óptimo de la organización están obligados a utilizar formas burocráticas".

- De lo anterior se puede inferir que la burocracia, producto de la entropía¹⁶ de los sistemas organizacionales, tiene aspectos negativos, pero en compensación presenta también aspectos positivos.

Los lados negativos de la burocracia, como producto de las disfuncionalidades ya señaladas, traen a la mente "pesadillas" de trámites, de papeleos, de visitas repetidas, de funcionarios apegados a las normas o reglamentos, etc., tales que producen mayores frustraciones que servicios, y es lo que hace de la burocracia su mala reputación.

El lado positivo de la burocracia, sin embargo, radica en entregar a la organización un orden y precisión por medio de reglas y estándares explícitos, además de un trato imparcial y justo, que en general tienden a proteger a los individuos de los actos impredecibles, injustos y caprichosos. Buscan, en resumen, a través del óptimo uso de la razón, alcanzar la máxima eficiencia organizacional.

¹⁴ Op. cit. p. 5.

¹⁵ *Sociología de la organización*, Edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1978, p. 8.

¹⁶ Entropía: Término utilizado por la Teoría de Sistemas para explicar que la tendencia de los sistemas es volver a su estado natural más probable, esto es, hacia la desorganización. (Ejemplo: Los edificios (organización sistémica cerrada) tienden a volver al estado natural de sus componentes (arcilla, fierro, etc.)).

De la burocracia en la armada

- De acuerdo con los antecedentes expuestos, se estima que hay evidencia suficiente como para reconocer formalmente el carácter burocrático de la institución.

- La burocracia en la armada presenta, al igual que en muchas otras organizaciones de características similares, una serie de disfunciones que requieren, más que un cambio estructural, una "mejora" en los procedimientos y en las personas, teniendo como marco estructural la organización "ideal" de la burocracia.

- La predecibilidad de la conducta humana en la armada resulta imposible de estructurar, pero en las burocracias se dan las condiciones para minimizar los efectos negativos del comportamiento individual y colectivo.

Al respecto, Robert D. Miewald¹⁷ hace un análisis del pensamiento de Weber sobre las organizaciones militares modernas, señalando que para Weber el ejército, con el desarrollo de una "... disciplina racionalmente ordenada", había creado la cualidad esencial para la toma de decisiones burocráticas.

El mismo Miewald sostiene, sin embargo, que —en contraste con Weber— la doctrina de Clausewitz considera que la conducción de la guerra era la antítesis del cálculo frío, simplemente debido al increíble número de variables producidas por la "interacción de las pasiones humanas".

Según Miewald, el sociólogo Amitai Etzioni viene a resolver esta controversia al señalar que: "... una organización puede cambiar de una estructura más burocrática a una más carismática y luego regresar a una más burocrática. Los ejércitos ilustran esta cualidad, ya que en tiempo de guerra, especialmente en combate, pierden muchas de sus condiciones burocráticas, y después de la guerra, aunque no sin crisis evidente, las organizaciones militares vuelven a tener esa estructura organizacional"

- Tal como se mostró en los párrafos anteriores, el tipo de organización "ideal" resulta difícil de estructurar en la armada, por la natural tendencia de las personas a crear "anticuerpos" desarrollando disfunciones o anomalías que atentan contra la burocracia.

Tales disfunciones y anomalías¹⁸ muestran, en síntesis, las siguientes conductas:

a) Despersonalización de las relaciones. Se considera al funcionario como un representante de un cargo, con derechos y deberes específicos, antes que persona.

b) Mayor uso de la categorización como técnica del proceso decisorio. La toma de decisiones es prerrogativa de la jerarquía.

c) Mayor internalización de las directrices. Las normas tienden a transformarse, de medios, en objetivos.

d) Rigidez en el comportamiento de los participantes. Tendencia al desempeño mínimo por el apego estricto a las normas y reglas de la organización.

e) Exagerado apego a los reglamentos. Los reglamentos, de medios, se convierten en objetivos de los burócratas.

f) Formalismo indeseado. Excesivo papeleo.

¹⁷ "Bureaucracy and the Military Model", *California State College Review*, March-April 1979, p. 129.

¹⁸ ROBERT K. MERTON, A.P. GRAY, B. HOCKEY y H. SELVIN. *Readers in Bureaucracy*, Glencoe III, The Free Press, 1952

g) Exhibición de señales de autoridad también excesivas. Símbolos o señales de status para reforzar la jerarquía.

h) Tendencia a defenderse contra presiones externas. Amenazas al *status* o a la seguridad.

Tales disfunciones o anormalidades, tal como se han visto, pueden ser reconocidas y reencauzadas a través de una mejora de los "sistemas de educación", del uso más generalizado de las "técnicas de administración modernas" y de la aplicación de las técnicas de las Ciencias del Comportamiento.

RECOMENDACIONES

Consecuente con lo anterior y de acuerdo con los antecedentes que nos proporciona la teoría de la organización moderna, y utilizando las herramientas de las ciencias del comportamiento, se estima factible iniciar en la armada un proceso de ajuste hacia una estructura más racional y coherente, a través de los siguientes procesos:

1. *Crear un clima organizacional acorde con la cultura organizacional*

Siguiendo las proposiciones que nos hace Michael J. Wriston¹⁹, se recomienda adoptar algunas o todas de las siguientes medidas, de carácter general, tendientes a crear un clima organizacional sano, por la vía de introducir mejoras en la motivación, tanto individual como colectiva:

a) Mejorar las comunicaciones para que el personal sepa claramente qué es lo que se supone que ellos están realizando y reciban una correcta, específica y altamente positiva información sobre su rendimiento.

b) Reconocer y recompensar la alta productividad o rendimiento individual y colectivo, de manera tal que el personal se dé cuenta de sus potencialidades.

c) Dar oportunidad para que el personal pueda usar y desarrollar una más amplia gama de habilidades, como parte de tareas más significativas que se le encomienden.

d) Propiciar en grupos de trabajo la participación en las decisiones que afecten a su tarea.

d) Crear, mantener y respetar las expectativas reales respecto al trabajo, la tarea y el desarrollo de la carrera.

e) Conocer por medio de mediciones científicas y técnicas la conducta y actitud respecto a la calidad de vida en el trabajo y desarrollar los programas de incentivos monetarios y no monetarios, de acuerdo con estas mediciones.

2. *Crear un Programa de Mejoras utilizando las técnicas y herramientas del Desarrollo Organizacional*

Una vez aposentado el Clima Organizacional deseado para la institución, se debe estructurar un plan que conduzca al logro de los objetivos de mejorar la organización y hacerla racionalmente más eficiente. Para ello se propicia la creación de un Programa de Mejoras, sobre la base del concepto del Desarrollo Organizacional.

El Desarrollo Organizacional implica una estrategia normativa (de reeducación) destinada a influir en los sistemas de creencias, valores y actitudes dentro de la

¹⁹ "In defence of Bureaucracy", *Public Administration Review*, March-April 1980, Vol. Nº 40, p. 180.

organización, de modo que se pueda adaptar mejor a un cambio acelerado en la tecnología, en el ambiente industrial y en la sociedad en general. También Incluye una reestructuración formal de la organización, la cual con frecuencia se inicia, facilita y refuerza con los cambios normativos y conductuales."²⁰

Para el logro de tales objetivos, el Desarrollo Organizacional requiere de ciertos requisitos que le son característicos:

a) Busca el cambio en las personas (sus creencias, sus valores, actitudes, etc.); en la tecnología (del conocimiento, de las destrezas y transferencias tecnológicas, administrativas, etc.); en la estructura (la distribución de funciones, poder y autoridad, comunicación, relaciones interpersonales y grupales, relaciones ambientales, etc.); y en los procesos (de toma de decisiones, de evaluación de resultados, de planificación, etc.), sobre la base de un Diagnóstico Organizacional permanente.

b) Abarca a toda la organización, en un esfuerzo planeado, para que utilizando las Ciencias del Comportamiento, la administración científica, las técnicas modernas de gerencia, teorías de organización y sistemas, se sensibilice a la organización para que se acepten los cambios.

c) Está orientado a la solución de problemas sobre la base de un enfoque de sistemas y formando parte del proceso de administración.

d) Está orientado a la acción, vale decir, busca el logro a través de resultados concretos.

e) Debe ser dirigido por los más altos niveles de la estructura organizacional y utilizar los agentes de cambios necesarios (externos o internos) de acuerdo con un programa, con el propósito de asegurar el éxito.

COROLARIO

No hay que combatir a la burocracia, hay que mejorarla.

Eliminar la burocracia significa atender contra la estructura natural "ideal" que es capaz de otorgar la máxima eficiencia organizacional. Sin embargo, se estima que para mejorar la burocracia es necesario contar con la voluntad del mando para mejorar las disfunciones de la burocracia, y de esta organización en particular, para que creando un clima coherente y reeducando a las personas la armada evolucione, desarrollándose armónicamente de acuerdo con las exigencias de los tiempos modernos.

²⁰ ALEXANDER WINN: "The laboratory approach, to organizational development: A tentative model of Planned Change", citado por James L. Gibson: *Organizaciones, Estructura, Proceso*, Nueva Ed. Interamericana, 1979, p. 462.

BIBLIOGRAFIA

- AMITAI ETZIONI: *Organizaciones modernas*, Librería Pionera Editorial, Sao Paulo, 1967.
- JAMES G. MARCH y HERBERT SIMON: *Teoría de las organizaciones*, Fundación Getulio Vargas. Serv. de Publicaciones, 1967.
- "Military requirements for Senior & Master CPO", Naval Education and Training Command, NAVEDTRA 10315-A, 1979, Chapter N° 1, pp. 1-11.
- LYMAN W. PORTER, EDWARD E. LAWLER III, J. RICHARD HACKMAN: *Behavior in organizations*, McGraw-Hill Book Company, 1975, cap. 3, 9 y 15.
- HENRY MINTZBERG: *The nature of managerial work*, Harper & Row Publishers, 1973, cap. 2.
- J. JENNINGS PARTIN: *Perspectivas del desarrollo organizacional*, Fondo Educativo Interamericano, 1977, cap. 14.
- DAVID W. MILLER, MARTIN K. STARR: *The structure of human decisions*, Prentice-Hall, Inc., 1987, cap. 1, 2 y 7.
- GEORGE L. MORRISSEY: *Administración por objetivos y resultados*, Fondo Educativo Interamericano, 1970, cap. 1, 2, 7 y 11.
- WARREN G. BENNIS: *Desarrollo organizacional: Su naturaleza, sus orígenes y perspectivas*, Fondo Ed. Interamericano. 1973, cap. 1 y 6.
- PETER F. DRUCKER: *La Gerencia: Tareas, responsabilidades y prácticas*, Ed. El Ateneo, 1973. cap. 1, 14, 18, 19, 41 y 60.
- WILLIAM H. NEWMAN: *Programación, organización y control*, Ediciones Deusto, 1964, cap. VI, X, XIII, XV, XVI, XXIII y XXV.
- KEITH DAVIS: *Human behavior at work*, MacGraw-Hill Book, Co., 1972, cap. 4, 5, 12, 15, 16, 20 y 22.
- JAMES L. GIBSON, JOHN M. IVANCEVICH, JAMES H. DONNELLY, JR.: *Organizaciones: Conducta, estructura, proceso*, Nueva Ed. Interamericana, 1984, cap. 2, 3, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 15, 16, 17 y 19.