

XXVIII. LOS CICLOS VITALES DE LAS OFICINAS*

ANTHONY DOWNS

CÓMO NACEN LAS OFICINAS

Tipos de génesis

Por regla general, las oficinas se crean de una, entre cuatro maneras diferentes. Primero, una oficina puede formarse por lo que Max Weber llamó la rutinización del carisma.¹ Un grupo de hombres unidos por su devoción personal a un jefe carismático puede transformarse en una estructura burocrática para perpetuar sus ideas. Segundo, una oficina puede ser creada deliberadamente, casi de la nada, por uno o más grupos de la sociedad, para cumplir una función específica cuya necesidad ellos perciben. Muchas dependencias del gobierno federal formadas durante los años del *New Deal* son de este tipo. Tercero, una nueva oficina puede escindirse de otra ya existente, como hizo la Fuerza Aérea al separarse del Ejército después de la segunda Guerra Mundial. Cuarto, se puede crear una oficina por medio de "espíritu empresarial" si un grupo de personas que promueven una política particular (como el comunismo) obtiene apoyo suficiente para establecer y operar una gran organización no lucrativa dedicada a esa política.

Todas estas formas de creación tienen tres cosas en común: al principio, la oficina está dominada por partidarios acérrimos o fanáticos; normalmente pasa por una temprana fase de rápido crecimiento, e inmediatamente debe empezar a buscar fuentes de apoyo externo para sobrevivir.

* Tomado de Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, pp. 5-23. Copyright © 1967, 1966 por RAND Corporation. Se reproduce con autorización.

¹ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, trad. A. M. Henderson y Talcott Parsons, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1947, pp. 363 ss.

*El dominio de los partidarios acérrimos o fanáticos
en las nuevas oficinas*

En la gran mayoría de los casos, una oficina empieza a funcionar como resultado de la agitación emprendedora y la acción de un pequeño grupo de fanáticos poseedor de una idea específica que quieren poner en práctica en gran escala. Esto por definición, puede decirse de las oficinas creadas por medio de "espíritu empresarial espontáneo". Los dirigentes arismáticos también pueden pasar por fanáticos. Atraen a un minúsculo grupo de discípulos que, con el tiempo, tiene que mantenerse por sí solo. Esta necesidad tiende a modificar al grupo original, al convertirlo en una organización un tanto más formal. Muchas veces se vuelve una organización predominantemente burocrática. De este modo, podemos considerar que la orden franciscana fue un retoño burocrático del liderazgo de san Francisco.

Casi toda oficina formada por escisión de otra oficina ya existente se genera al principio por el fanatismo de unos cuantos miembros de la oficina anterior. En todas las oficinas —de hecho, en casi todas las organizaciones humanas— pueden encontrarse algunos fanáticos. Esto es así porque las características personales necesarias para el fanatismo surgen espontáneamente en cierta parte de la población de toda sociedad. Esta parte es mayor en las sociedades modernas que en las orientadas por la tradición, ya que las primeras favorecen la innovación en general. Asimismo, la proporción de fanáticos en una oficina puede diferir marcadamente de la de la sociedad en conjunto, porque algunas oficinas tienden a atraer fanáticos, y otras a rechazarlos. Como resultado, la proporción de fanáticos en las oficinas varía mucho. Sin embargo, cierto número aparecerá de manera espontánea en toda oficina.

Cuando un grupo de fanáticos concibe una nueva función que considera que su oficina debe emprender, forman un núcleo que agita exigiendo el cambio. Arrebatados por su idea, convencen a sus superiores e que les concedan algunos recursos y mano de obra para desarrollarla. Si sus esfuerzos tienen éxito, poco a poco van aumentando sus operaciones. Y para que éstas generen una nueva oficina, deberán ser técnicamente distintas de las actividades de la oficina madre. A medida que los practicantes de la nueva especialidad profundizan más en ella, su terminología, intereses y hasta opiniones políticas se vuelven diferentes de las del resto de la oficina madre. De aquí suele brotar un conflicto cre-

ciente entre estos dos grupos. Los nuevos especialistas acaban por convencerse de que no pueden explotar plenamente las potencialidades de sus operaciones dentro de la oficina matriz. Esto constituye una etapa crítica en la vida de una nueva sección: puede ser suprimida por los tradicionalistas, o bien logrará convertirse en una nueva oficina. El factor clave es la cantidad de apoyo que la nueva sección genera fuera de la oficina matriz. Si los jefes de la nueva sección pueden establecer una clientela fuerte o base de poder fuera del control de sus superiores inmediatos, tendrán cierta influencia al agitar en favor de una autonomía relativa. En algunos casos, lograrán establecer muy pronto dicha autonomía; en otros, necesitarán años de lucha y un buen "empujón" del medio exterior. Pero en todos los casos, es la agitación con un propósito, llevada adelante por personas interesadas específicamente en promover un programa determinado, la que genera la escisión de las nuevas oficinas, que se separan de las ya existentes (o nuevas secciones dentro de una oficina, de las secciones existentes). Por eso, la nueva oficina (o sección) queda dominada inicialmente por los fanáticos, a cuyos esfuerzos debe el nacimiento.

Sólo en las oficinas creadas de la nada por agentes externos no hay oficialmente una "pequeña pandilla de guerreros", cuya agitación las ha fundado. En este caso, los políticos, los burócratas existentes o los miembros de empresas o sindicatos privados han notado la necesidad de una nueva organización llamada a cumplir un propósito específico. Reúnen la autoridad legal para establecer esta organización, seleccionan a alguien para dirigirla, y le dan un conjunto inicial de recursos. Ejemplos de estas creaciones son la Commodity Credit Corporation,² y los nuevos campus de la Universidad de California.

Sin embargo, las nuevas oficinas fundadas así, de la nada, por lo general se comportan de manera muy similar a las que se formaron en torno del núcleo de fanáticos. Las ideas en que se basa una oficina nueva generalmente se originaron en un grupo de fanáticos. En muchos casos, los principales partidarios de esas ideas quedan de inmediato al frente de la oficina. Sea como fuere, quien dirige una oficina a la que se ha confiado una nueva función pronto descubre que sus esfuerzos de reclutamiento obtienen el mayor éxito entre hombres que tienen una ten-

² Sobre el origen de la Commodity Credit Corporation, véase Arthur M. Schlesinger, hijo, *The Coming of the New Deal*, Boston, Houghton Mifflin, 1959, pp. 61-67.

dencia hacia esa función —incluyendo a los fanáticos que pusieron en marcha la idea, o a los discípulos de éstos. Además, puesto que el máximo administrador y su personal serán juzgados normalmente por su éxito en cumplir esta función, también tienden a volverse partidarios convencidos.

La lucha por la autonomía

Ninguna oficina puede sobrevivir, si no es capaz de demostrar continuamente que sus servicios son valiosos para algún grupo con influencia sobre recursos suficientes para mantenerla con vida. Si se mantiene de contribuciones voluntarias, deberá demostrar a los contribuyentes potenciales cuán deseable es sacrificar ciertos recursos para obtener sus servicios. Si es una oficina de gobierno, debe persuadir a los políticos que controlan el presupuesto de que sus funciones generan un apoyo político o satisfacen necesidades vitales sociales.

Generar ese apoyo externo es de particular importancia para la nueva oficina. Es cierto que algunas oficinas "nuevas" ya han logrado obtener apoyo, o no habrían podido separarse de la agencia madre. De manera semejante, una organización creada por espíritu empresarial sólo podrá volverse lo bastante grande para ser considerada como oficina si cuenta con apoyo externo. Hasta oficinas formadas por la rutinización del carisma han encontrado apoyo exterior gracias al magnetismo de su jefe original. De este modo, sólo las oficinas creadas casi de la nada llegan a surgir sin haber prestado ya servicios valiosos a los "de fuera". Hasta ellas cuentan con algunas fuentes prefabricadas de apoyo exterior, ya que alguien estaba exigiendo el cumplimiento de esas funciones.

Y sin embargo, la supervivencia de las oficinas nuevas a menudo es precaria. Sus fuentes externas de apoyo inicial suelen ser débiles, dispersas y no acostumbradas a las relaciones con la oficina. Por tanto, ésta deberá organizarse rápidamente, de modo que sus servicios se vuelvan muy valiosos para sus usuarios. Sólo de ese modo podrá motivar a los usuarios a apoyarla.

Una vez que los usuarios de los servicios de la oficina se han convencido de que tienen algo que ganar con ella y han desarrollado relaciones de rutina con ella, la oficina puede contar con cierta inercia para seguir generando el apoyo externo que necesita. Pero en las etapas iniciales de su vida, debe concentrarse en desarrollar esos generadores "automáti-

cos" de apoyo. Este impulso crucial para lograr la autonomía determinará si va a lograr sobrevivir o no a largo plazo.

Esto no significa que los miembros de la nueva oficina sólo estén interesados en su supervivencia. De hecho, están más interesados en desempeñar sus funciones sociales. Lo cual se deriva del hecho de que la nueva oficina está dominada al principio por partidarios acérrimos o fanáticos, no motivados básicamente por interés propio.

En algunos casos, las funciones sociales en cuestión son esencialmente incapaces de generar, a largo plazo, un apoyo externo. Por ejemplo, una oficina organizada para planear una operación específica (como la invasión de Normandía) elimina el apoyo externo una vez que cumple su función. Pero la mayoría de las oficinas tiene funciones que, para llevarse a término adecuadamente a largo plazo, implican la continuidad de la oficina. Por tanto, hasta el puro altruismo llevaría a sus más altos funcionarios a preocuparse en no poca medida por la supervivencia de la oficina.

A este motivo debe añadirse el del interés propio, descrito por Peter Clark y James Wilson: "Pocas [organizaciones] se desbandan voluntariamente, ya que ni los ejecutivos ni los otros miembros tienen prisa por poner fin a una actividad que les produce remuneraciones".³ Así, los funcionarios de casi toda nueva oficina dan gran prioridad a la creación de condiciones que aseguren la supervivencia de la oficina.

Como señalan Clark y Wilson, la supervivencia de la oficina está directamente relacionada con la creación de una autonomía relativa por cada oficina:

La proliferación de asociaciones y la división del trabajo en sociedad han provocado que no haya casi ninguna manera de que una organización se conserve a sí misma, simplemente buscando fines que no tengan otros partidarios. De este modo, mantener la autonomía de la organización constituye un problema crítico. Por *autonomía* entendemos el grado en que una organización posee un área distinta de competencia, una clientela o membresía claramente demarcada, y una jurisdicción indiscutida sobre una función, servicio, objetivo, asunto o causa. Las organizaciones tratan de estabilizar y asegurar su medio, y de suprimir las amenazas a su identidad. La autonomía da a una organización un derecho razonablemente estable sobre ciertos recursos, y con ello la coloca en una posición más favorable desde la cual

³ Peter B. Clark y James Q. Wilson, "Incentive Systems: A Theory of Organizations", *Administrative Science Quarterly*, septiembre de 1961, p. 157.

competir por esos recursos. Los recursos incluyen asuntos y causas, así como dinero, tiempo, esfuerzo y nombres de prestigio.⁴

El rápido crecimiento de las oficinas jóvenes

Pocas oficinas logran jamás una autonomía tan perfecta que queden inmunes a las amenazas a su supervivencia. Sin embargo, una oficina puede alcanzar cierto grado inicial de seguridad, como ya hicimos notar. Esto presupone que se ha vuelto lo bastante grande como para prestar servicios útiles, y lo bastante antigua como para haber establecido relaciones de rutina con sus principales clientes. Nos referiremos a este tamaño mínimo y a estos niveles de edad como al *umbral inicial de supervivencia* de la oficina.

Transcurre siempre cierto intervalo entre los comienzos de una oficina y el alcance del umbral inicial de supervivencia. A veces este periodo transcurre antes de su "nacimiento" formal, como organización separada. En otros casos, la lucha por ese umbral comienza con el establecimiento oficial de la oficina.

Por regla general, una oficina alcanza ese umbral después de un periodo de rápido crecimiento, tanto en tamaño como en la relativa importancia social de sus funciones. Esto suele ocurrir como respuesta a condiciones del medio externo que sean favorables a la expansión de las funciones. Por ejemplo, la Fuerza Aérea del Ejército creció con extrema rapidez durante la segunda Guerra Mundial en respuesta a la necesidad de poderío aéreo militar. La experiencia convenció al Congreso (estimulado por miembros de la Fuerza Aérea del Ejército, en busca de autonomía) de que debían establecer una Fuerza Aérea separada. De este modo, el crecimiento formal de la entidad puso fin a su periodo crítico de creación, que comenzó durante el decenio de 1920.

Para las oficinas que no se desarrollan separándose de dependencias ya existentes, el crecimiento rápido normalmente ocurre de inmediato después de que nacieron oficialmente como dependencias separadas. Los jefes de la oficina nueva deberán atender al punto a suficiente número de clientes para llegar a un umbral inicial de supervivencia antes de que se agote su asignación original de recursos o de que se bloquee su fuente de reabastecimiento.

⁴ *Ibid.*, p. 158.

Las oficinas creadas por espíritu empresarial suelen no tener éxito sino hasta que el asunto o política que defiende con tanta convicción el grupo central coincide con condiciones ambientales favorables para lo que están promoviendo. Entonces, otros agentes de la sociedad dan suficientes recursos a ese núcleo, de modo que pronto pueda extenderse para satisfacer las necesidades que sus miembros habían estado proponiendo durante largo tiempo.

Las oficinas formadas mediante una rutinización del carisma, no suelen experimentar una expansión rápida sino hasta que la atracción del jefe carismático se ha transformado en una maquinaria organizativa. En la mayoría de las religiones, esto no ocurre sino hasta la muerte del jefe original.

Cualquiera que sea su origen, una oficina incipiente es susceptible de ser eliminada por sus enemigos sobre todo inmediatamente antes de alcanzar el umbral inicial de supervivencia. En ese momento no ha generado todavía apoyo externo suficiente para resistir fuertes ataques.

Puesto que la mayoría de las organizaciones tienen rivales por sus funciones y asignaciones presupuestales, la posibilidad de que una oficina sea destruida por sus enemigos es real. Sus rivales *funcionales* son otras dependencias cuyas funciones sociales compiten con las de la oficina misma. Las compañías de energía privadas compiten de esta manera con la Administración de Electrificación Rural. Sus rivales por las *asignaciones* presupuestales son otras dependencias que compiten por los recursos, prescindiendo de sus relaciones funcionales con ella. En el gobierno, todas las oficinas que dependen del mismo agente aportador de fondos (el Congreso, por ejemplo) compiten por las asignaciones. En el sector privado, la competencia por asignaciones normalmente es indirecta. Por ejemplo, el fondo de la comunidad compite con todas las formas de gasto privado por los dólares de los consumidores. De este modo, la escasez general de recursos convierte prácticamente a cada entidad en enemigo de una oficina nueva, a menos que ésta pueda demostrarles su utilidad. Por tanto, la infancia de una oficina casi siempre implica una lucha por obtener recursos, a pesar de esta hostilidad latente.

Si la nueva oficina tiene rivales funcionales fuertes o fue planeada para regular o inhibir las actividades de agentes sociales poderosos, tropezará desde el principio con una resuelta oposición. Estos antagonistas a menudo desean apropiarse de las funciones de la nueva oficina,

o suprimirlas por completo. Por tanto, tratan de impedir que establezca una base sólida de apoyo externo. La oficina acaso tenga que luchar denodadamente durante su infancia para evitar que una oficina mayor, ya existente, la desintegre o absorba.

Algunas oficinas nunca logran llegar a su umbral inicial de supervivencia, pero pueden existir durante años en estado de continuo peligro. Un ejemplo de ello es la Agencia de Defensa Civil, recién absorbida por el Ejército. Esas agencias fueron incapaces de alcanzar una autonomía firme, en gran parte porque no tuvieron una clientela poderosa en el sistema político de los Estados Unidos. Sus funciones no les dan ni siquiera una veintena de beneficiarios domésticos bien organizados, o un conjunto poderoso de proveedores sin mercados alternos (como los proveedores del Departamento de Defensa). De este modo, el determinante de mayor importancia para saber si una oficina puede alcanzar autonomía (y cuán pronto puede hacerlo), es el carácter de su medio de poder. Si sus abastecedores o beneficiarios son fuertes y bien organizados, en comparación con sus rivales y "víctimas", es probable que conquiste con rapidez una posición claramente autónoma.

LA DINÁMICA DEL CRECIMIENTO

Los efectos acumulativos del crecimiento o la decadencia

Las causas principales tanto del crecimiento como de la decadencia de las oficinas están arraigadas en factores exógenos de su ambiente. Conforme la sociedad se desarrolla, ciertas funciones sociales adquieren importancia, en tanto que otras decaen. Es inevitable que las oficinas se vean más afectadas por esos hechos externos que por los cambios puramente internos. Sin embargo, la interrelación entre los acontecimientos internos y los externos tiende a crear ciertos efectos acumulativos de crecimiento o decadencia. Esos efectos se producen porque las oficinas pueden experimentar cambios significativos de carácter en su personal, en periodos relativamente breves. Pese a la naturaleza de "carrera" del empleo en la oficina, a menudo hay una rotación considerable de personal de oficinas específicas. Asimismo, un crecimiento que duplique o triplique las dimensiones de una oficina en poco tiempo puede alterar con rapidez toda su estructura y su carácter.

El dominio en las oficinas

Un cambio, aunque sólo sea de proporción pequeña, de los funcionarios de una oficina puede tener un efecto profundo sobre sus operaciones. Si la mayoría de los funcionarios que ocupan los puestos claves en una oficina son de un solo tipo (es decir, conservadores, oportunistas, etc.), la oficina y su conducta quedarán *dominadas* por los rasgos típicos de ese tipo de personas. Este grupo relativamente pequeño de funcionarios claves, podrá ejercer su dominio aun si la mayoría de los miembros de la oficina son de otro tipo.

La posibilidad de que unos cuantos dominen las actividades y el "espíritu" de toda una oficina se presenta porque su estructura jerárquica tiende a concentrar el poder desproporcionadamente en lo más alto. Sin embargo, en algunas situaciones es difícil saber si una oficina realmente está dominada por un tipo de persona o si su personal está integrado por una mezcla tal de funcionarios que ningún tipo predomina.

El efecto acelerador del crecimiento

Imaginemos una oficina en estado de "equilibrio perfecto", con una tasa de crecimiento cero a lo largo del tiempo. De pronto, sus funciones sociales se vuelven mucho más importantes de lo que habían sido. Como resultado, quienes ejercen el poder supremo sobre la oficina y otros agentes que hay en su medio la dirigen de modo que extienda con rapidez sus actividades y su personal, y le dan todos los recursos necesarios para lograrlo. Un ejemplo es la experiencia de la NASA poco después del Sputnik I.

Toda organización que experimente un crecimiento general rápido ofrece muchas más oportunidades de ascenso en un periodo dado que una empresa estática. Se crean nuevos puestos de supervisión, con lo cual se atrae nuevo personal interesado en un ascenso rápido; es decir, trepadores. Al mismo tiempo, los conservadores no serán atraídos a las oficinas que crecen con rapidez o hasta podrán sentirse rechazados por ellas, porque el crecimiento rápido suele ir acompañado de incertidumbre, constante modificación de la estructura organizativa, y trabajo arduo.⁵ Como resultado, las oficinas que crecen con rapidez recibirán una

⁵ Desde luego, si hay una gran tasa de desempleo, todos los tipos de funcionarios desempleados, pueden ser atraídos a una oficina en expansión.

proporción creciente de trepadores, y una decreciente de conservadores. Además, el aumento proporcional de los primeros será mayor en los puestos de alto nivel que en la oficina en general. Los trepadores ascenderán con más rapidez porque persiguen deliberadamente el ascenso más que los otros. Son mucho más aficionados a la innovación que los conservadores, y la oficina necesita innovadores para cumplir con sus funciones recién extendidas. De ahí que la "selección natural" objetiva dentro de la oficina, así como la selección subjetiva causada por diferencias de motivación personal, hagan que los trepadores sean seleccionados para ser ascendidos con más rapidez que los conservadores. Esto significa que la importancia de los trepadores (y de otros funcionarios aficionados a la innovación, como los fanáticos y sus partidarios) aumentará en una oficina en rápido crecimiento, aun cuando esa oficina esté inicialmente dominada por los conservadores.

La oficina se vuelve cada vez más dispuesta y capaz de innovar y extender sus funciones sociales asignadas inventando otras nuevas, o "capturando" las que desempeñan otras organizaciones menos dinámicas. La nueva expansión tiende a abrir aún más oportunidades de ascenso. Y esto, a su vez, atrae más trepadores que incrementan la disposición y capacidad de la oficina para innovar y extenderse, y así sucesivamente. De este modo, el rápido crecimiento de las funciones sociales de una oficina conduce a un cambio acumulativo del carácter de su personal, que tiende a acelerar más aún su tasa de crecimiento.

Frenos a la aceleración

La aceleración del crecimiento pronto tropieza con graves obstáculos. Primero, aunque la función social original de la oficina aumentara mucho en importancia relativa, esta función aún tiene que competir por recursos con otras, por atención social y por recursos. Por tanto, al acelerarse el crecimiento de la oficina, ésta encuentra más y más resistencia a un mayor desarrollo relativo de sus funciones a expensas de otras actividades de la sociedad. Esto ha ocurrido ciertamente en la NASA.

En segundo lugar, la oficina en continuo crecimiento pronto causa la hostilidad y el antagonismo de otras oficinas que compiten con ella en funciones. El intento de crecer apropiándose de las funciones de otras es una amenaza directa a la autonomía de esas otras oficinas. Por tanto,

la oposición total burocrática a la expansión de cualquier oficina aumenta cuando ésta trata de adueñarse de las funciones de otras oficinas existentes.

En tercer lugar, la oficina encuentra dificultad para continuar produciendo resultados notables conforme la organización se vuelve mayor y menos integrada. La oficina no puede generar un apoyo externo (salvo entre sus abastecedores), sin producir servicios que benefician a alguien, fuera de sus propios miembros. Por tanto, una oficina debe presentar periódicamente resultados que impresionen si desea mantener su tasa de desarrollo. La espectacular presentación de acontecimientos dramáticos a intervalos bien espaciados que ha llevado a cabo la NASA ilustra este concepto. Pero a medida que la oficina crece y asume más funciones, se hace con frecuencia cada vez más difícil producir esos resultados convincentes. Mayor tamaño y complejidad causan más dificultades de planificación y coordinación. Asimismo, una mayor proporción de los esfuerzos de los altos funcionarios se dedicará a la coordinación y planificación. Y esto significa que los mejores talentos de la oficina se desviarán de la acción hacia la administración.

Al crecer la oficina, el nivel promedio de talento que haya en ella probablemente decaerá. Ese nivel pudo surgir inicialmente cuando trepadores ambiciosos y obsesionados por los ascensos ingresaron en ella, durante la primera fase de su rápido crecimiento. Esto es especialmente probable por causa de cierto efecto de "masa crítica". Es difícil que una oficina reclute a un físico célebre cuando no tiene ninguno; pero una vez que cuenta con dos o tres, otros más se ven atraídos por la oportunidad de trabajar con este grupo distinguido. No obstante, la tendencia del nivel de talento a subir con el crecimiento acaba por invertirse. Una vez que la oficina cuenta con todo el talento célebre que puede contener durante las primeras etapas de desarrollo, debe satisfacerse con talentos de menor nivel a medida que sigue creciendo. Ciertamente es que, si la oficina se expande hasta invadir campos enteramente distintos, podrá volver a comenzar con la mejor lista de talentos. Por tanto, este efecto que frena el crecimiento es menos grave si la oficina crece adoptando funciones nuevas o diferentes, que si lo hace desempeñando más intensivamente un solo conjunto de funciones.

En cuarto lugar, los conflictos entre los trepadores que invadieron la oficina en rápido crecimiento también constituyen un freno interno. Al aumentar la proporción de trepadores, una parte mayor de sus esfuer-

zos se dedicará a la política interna y las rivalidades, y no al desempeño de sus funciones sociales. También esto tiende a reducir la capacidad de la oficina para ofrecer demostraciones notables de eficiencia.

La decreciente capacidad para producir resultados que impresionen conforme crece la oficina puede compensarse durante un tiempo con crecientes economías de escala. Estas economías pueden permitir a la oficina producir mayor rendimiento por unidad de insumo, pero no reducen la oposición externa generada por cada intento de aumentar el insumo total de la oficina. Con el tiempo, estos factores sofocan todo crecimiento acelerado (o tal vez, todo crecimiento). Esto impide que la oficina se extienda indefinidamente una vez que experimentó un arranque inicial de crecimiento a toda velocidad.

El efecto desacelerador

Cada vez que la tasa de crecimiento relativo de una oficina se reduce y cae por debajo de la media de todas las oficinas, su personal puede cambiar en formas casi exactamente opuestas a las que integraron el acelerador del crecimiento. Es más probable que este *efecto desacelerador* ocurra cuando la oficina se ve obligada a reducir su personal por causa de una marcada baja de la importancia relativa de su función social. Esta decadencia, estancamiento o simple lentitud por encima del crecimiento normal tiende a reducir las oportunidades de ascenso dentro de la oficina a un nivel inferior al que prevalece en otras organizaciones comparables. Esto habitualmente será la señal para que todos los trepadores se alejen. Sin embargo, no todos ellos tienen habilidades fácilmente transferibles a otras organizaciones. Y esa transferibilidad es un factor importante al determinar la movilidad del trepador de una oficina a otra. Sin embargo, la mayoría de las veces muchos trepadores responderán a una marcada decadencia de la tasa de crecimiento de la oficina saltando a otras oficinas. Asimismo, quienes han llegado a ocupar altos puestos perderán esperanzas de subir más, y tenderán a volverse conservadores, en vez de trepadores. Dichos cambios reducen la proporción de trepadores de la oficina y aumentan la de conservadores en los puestos claves. Como consecuencia, en toda la oficina se producirá un desplazamiento hacia un mayor dominio de los conservadores, con lo que se reducirán la capacidad de innovar y el deseo de extender sus funciones. Entonces,

cuando se presenten oportunidades de innovación o de expansión de funciones, la oficina será menos capaz o estará menos dispuesta a aprovecharlas. Puede incluso perder funciones en favor de otras oficinas más dinámicas y proclives a la innovación. Por ello, una vez que una oficina empieza a reducirse, o aun si experimenta una tasa de desarrollo anormalmente lenta durante un largo periodo, pone en movimiento fuerzas que tienden a reducirla más aún o a hacer que crezca con mayor lentitud.

Sin embargo, el efecto de desaceleración no es enteramente simétrico en relación con el acelerador de crecimiento, por las razones siguientes. En primer lugar, los trepadores que se quedan en la oficina aún tenderán a ascender con más rapidez que quienes no lo son. En segundo lugar, el número de altos cargos (que los trepadores pronto ocupan) aumentará, durante los periodos de aceleración, más rápidamente de lo que baja en las etapas de desaceleración. En tercer lugar, puesto que todos los tipos de funcionarios, incluso los conservadores, se oponen a la reducción de la importancia de sus recursos, la resistencia provocada por las reducciones en el tamaño de la oficina tiende a superar el entusiasmo causado por el crecimiento. Aceleradores y desaceleradores causan un movimiento de "cuello de botella" más marcado en la vida de una sola oficina, que una limpia curva ascendente y descendente.

Estos factores funcionan como freno a la tendencia del desacelerador para reducir el tamaño de una oficina una vez que ha dejado de crecer. Otro freno es el hecho de que la reducción de los servicios de una oficina por debajo de cierto nivel mínimo creará airadas protestas de sus beneficiarios indirectos.

"Crecimiento cualitativo" sin expansión⁶

Una deducción lógica de nuestros principios acelerador y desacelerador es que las organizaciones de lento crecimiento o estables de cierto tipo, generalmente tendrán un personal menos talentoso (en capacidad de innovación) que las organizaciones de crecimiento rápido de ese mismo tipo. Sin embargo, esta conclusión parece contradecir la experiencia de los cuerpos académicos universitarios de los Estados Unidos. En años

⁶ Estoy en deuda con el profesor George Stigler, de la Universidad de Chicago, por plantear el problema de los cuerpos docentes universitarios, con lo que ha estimulado el desarrollo de esta sección.

recientes, la más rápida expansión del tamaño del cuerpo docente en las facultades ocurrió en las escuelas financiadas por el Estado y, sin embargo, casi todas las medidas de calidad del profesorado muestran que las universidades privadas más apreciadas han logrado mantener un mejor nivel que sus rivales estatales, de más rápido crecimiento. La razón radica en que esas universidades privadas han experimentado un rápido crecimiento cualitativo, sin una expansión cuantitativa.

Lo que en realidad atrae a los trepadores no es el ascenso *per se*, sino mayores poder, ingreso y prestigio. Por lo general, las oficinas ofrecen a sus miembros tales prebendas, sobre todo por medio de ascensos. Es usual que puedan promover a muchas personas rápidamente sólo si el rápido crecimiento crea más puestos de alto nivel. En cambio, si la organización, en esencia, asciende a todo simultáneamente al aumentar su poder, el ingreso y el prestigio de casi todos sus miembros sin hacerse mayor, podrá tener los mismos efectos. Es precisamente lo que han logrado las universidades privadas de más alto nivel. Han continuado ofreciendo al personal académico de nuevo ingreso y al cuerpo docente ya existente altos salarios, mayor libertad de toda intervención burocrática y más tiempo para la investigación que sus rivales estatales. Además, la muy rápida rotación de personal de casi todas las facultades universitarias ha permitido que éstas ofrezcan a los miembros de nivel inferior aumentos de categoría relativamente rápidos, sin tener que extenderse, sin despedir a los actuales miembros de alto nivel ni aumentar drásticamente la proporción de puestos de alto nivel, en comparación con los de rango bajo.

Una organización puede mantener personal de alta calidad (en capacidad innovadora) aun cuando no tenga un aumento de tamaño relativamente rápido, mientras experimente dicho crecimiento en los incentivos que ofrece a sus miembros. Pero esto implica que recibe cada vez más recursos de su medio, por desempeñar tareas que no requieren un insumo de más horas-hombre. Ello sólo puede ocurrir si aumenta notablemente el valor de la producción de los miembros, por hora-hombre de insumo. Por lo general, esa mayor productividad sólo tiene lugar cuando hay un marcado aumento del valor social relativo de la función de la organización. Una vez más, esto es precisamente lo que ha estado ocurriendo en las universidades privadas de más alto nivel. Al aumentar drásticamente el número total de estudiantes que tratan de ingresar en la educación superior, ha crecido con más rapidez aun la demanda

de educación en las escuelas de mayor prestigio. Además, un énfasis creciente en la investigación básica ocurrió al mismo tiempo gracias a la repercusión del Sputnik I. Por consiguiente, las universidades privadas de más alto nivel han logrado incrementar los salarios y atraer mayor número de becas de investigación. Los nuevos fondos han posibilitado el aumento de incentivos que pueden ofrecer a sus profesores sin experimentar un rápido aumento de tamaño.

Algunos efectos del crecimiento rápido en una burocracia fragmentada, que desempeña una sola función

El anterior análisis de las universidades muestra la operación de los *sistemas fragmentados* de oficinas que desempeñan la misma función. Algunas oficinas gozan de un relativo monopolio de la responsabilidad por las funciones sociales en un área determinada. Ejemplos de ello son el Departamento de Correos de los Estados Unidos y el ejército soviético. Otras oficinas son unidades individuales, en sistemas fragmentados de organizaciones mucho mayores, que sirven a una sola e importante función social. Ejemplos relativamente puros son las universidades y las iglesias. Ejemplos menos puros son las escuelas primarias y de enseñanza media y los gobiernos locales en las áreas metropolitanas. Ellos tienen un monopolio en determinada esfera, pero sus clientes pueden mudarse y se mudan para quedar dentro de la jurisdicción de la oficina particular cuyos servicios desean.

Cuando aumenta rápido la importancia social de la función atendida por semejante sistema, normalmente todo el sistema se extiende para satisfacer esta mayor demanda. Esto puede requerir la adición de nuevas oficinas al sistema, la expansión de las existentes, o ambas cosas. En esas condiciones, las "leyes" de aceleración y desaceleración mencionadas antes se aplican al sistema en conjunto y no sólo a unidades particulares dentro de él. De este modo, el gran aumento relativo de la demanda de profesores universitarios atrajo a muchos trepadores a este campo, cuyos equivalentes en años anteriores se habían dedicado a los negocios o a otras actividades.

La "cima" del sistema a la cual ascienden rápidamente los trepadores consiste en puestos que ofrecen los más altos niveles de ingresos, prestigio, poder y otras ventajas adicionales. Por lo menos es concebible que

esos puestos puedan concentrarse desproporcionadamente dentro de unas cuantas oficinas. Esto es probable, sobre todo, si la demanda de servicios de la más alta calidad que ofrece el sistema ha aumentado con mayor rapidez que la de sus servicios en conjunto. En tal caso, las oficinas particulares que ofrezcan los servicios de más alta calidad pueden aumentar sus ingresos (al recibir más asignaciones, más donativos y poder cobrar precios más altos) con mayor rapidez que el sistema en conjunto. Entonces pueden ofrecer a sus miembros un aumento de incentivos más rápido que el resto del sistema. Como resultado, los trepadores más ambiciosos gravitarán hacia las oficinas de máxima calidad, aun si éstas no aumentan de tamaño. De hecho, al negarse deliberadamente a extenderse, estas oficinas pueden evitar la dilución de este personal de la más alta calidad, entre las personas menos talentosas necesarias para ocupar los puestos debidos al rápido desarrollo cuantitativo. Esto reforzará su reputación de alta calidad, y por ende elevará más aún la demanda de sus servicios.

Esto es más o menos lo que ha ocurrido entre las universidades. La situación se complica por el hecho de que las universidades dependen considerablemente de transacciones voluntarias de *quid pro quo* para sus ingresos y por tanto, son casi burocráticas según nuestra definición. Sin embargo, el análisis anterior muestra que las conclusiones básicas establecidas aquí acerca de las oficinas también se aplican a los que se encuentran en sistemas fragmentados pero a veces deben considerarse aplicables al sistema en conjunto, y no a sus oficinas individuales.

Por qué las oficinas tienden a extenderse

La célebre primera ley de C. Northcote Parkinson dice que "el trabajo se expande hasta ocupar el tiempo disponible para completarlo".⁷ Su principal corolario añade que "en cualquier departamento público administrativo que no esté en guerra, puede esperarse que el aumento de personal [...] resultará invariablemente entre 5.17 y 6.56% anual, cualesquiera que sean las variaciones de la cantidad de trabajo (si las hay), que deba hacerse".⁸ Estas ideas humorísticas expresan el concepto prevaleciente

⁷ C. Northcote Parkinson, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Boston, Houghton Mifflin, 1962, p. 2.

⁸ *Ibid.*, p. 12.

de que las oficinas tienden por su esencia misma a extenderse, haya o no una auténtica necesidad de más de sus servicios. En realidad, todas las organizaciones tienen una tendencia inherente a extenderse. Lo que caracteriza a las oficinas es que no tienen tantos frenos a la expansión, ni sus frenos funcionan tan automáticamente.

Las principales razones de que las oficinas traten de extenderse son las siguientes:

- * Una organización en rápida expansión puede atraer más personal capaz y retener mejor a su personal más capaz que una organización que se está extendiendo muy lentamente, está estancada o se contrae. Este principio ya fue examinado en la sección anterior.
- * La expansión de cualquier organización normalmente da a sus jefes mayor poder, ingreso y prestigio; de ahí que ellos favorezcan su crecimiento. Los conservadores son la única excepción, pues atribuyen poco valor a la obtención de mayor estatus para sí mismos.⁹ Este principio no implica que las organizaciones mayores tengan necesariamente mayor poder o prestigio que las más pequeñas. Más bien implica que los jefes de una organización normalmente pueden aumentar su poder, ingreso y prestigio haciendo que ella se agrande.
- * El crecimiento tiende a reducir los conflictos internos en una organización, al permitir a algunos de sus miembros (o a todos) aumentar el estatus personal, sin rebajar el de otros. Por tanto, los jefes de las organizaciones favorecen la expansión para elevar más la moral y minimizar los conflictos internos. El ambiente de cada oficina cambia en forma constante, modificando así la importancia relativa de las funciones sociales desempeñadas por sus diversas partes y los recursos asignados a cada parte. A esos cambios se opondrán las secciones que estén perdiendo recursos. Pero estas disensiones se pueden reducir si a algunas secciones se les dan mayores recursos sin que otras sufran pérdidas.
- * Aumentar el tamaño de una organización también puede mejorar la

⁹ Esta causa inherente de crecimiento de las oficinas es esencialmente idéntica al argumento de William J. Baumol, de que los administradores de las empresas lucrativas tratan de maximizar las ventas dentro de una limitación de mínima ganancia. Véase William J. Baumol, "On the Theory of Expansion of the Firm", *American Economic Review* 52, diciembre de 1962, pp. 1078-1087.

calidad de su desempeño (por unidad de producción) y sus oportunidades de supervivencia. Por ello, tanto la lealtad como el interés propio pueden alentar a los funcionarios a promover el crecimiento de la organización. Como ha señalado William H. Starbuck en su análisis del crecimiento organizativo, puede haber considerables ventajas operativas en ser una organización muy grande.¹⁰ Entre éstas, las siguientes:

- La organización puede lograr economías de escala, la habilidad de utilizar sus capacidades excesivas, y la reducción de errores estocásticos, aumentando el tamaño de sus muestras.
 - Las grandes organizaciones tienen mejor oportunidad de sobrevivir que las pequeñas.
 - Las grandes organizaciones son más difíciles de cambiar que las pequeñas (porque encarnan mayores costos de fijos); por ello, tienden a ser más resistentes a las presiones externas. También gastan más en investigación y desarrollo (en total o por empleado), y por ello pueden desarrollar mejor técnicas nuevas, útiles para aumentar su poder.
 - Las organizaciones muy grandes pueden imponer cierto grado de estabilidad a su medio externo, lo que no pueden hacer las más pequeñas. Una mayor estabilidad ambiental reduce la incertidumbre y la angustia, y fortalece el control de los funcionarios de alto nivel.
- * Por último, dado que no hay un *quid pro quo* inherente en la actividad de la oficina que permita a sus funcionarios verificar el rendimiento marginal de un mayor gasto contra el costo marginal, la estructura de incentivos a que se enfrentan casi todos los funcionarios ofrece recompensas mucho mayores por aumentar los gastos que por reducirlos. Por tanto, los funcionarios se sienten alentados a extender su organización por medio de mayores gastos.... En contraste con las otras fuentes de presión en favor del crecimiento descritas antes, ésta no se encuentra en la mayoría de las organizaciones orientadas hacia el mercado.

¹⁰ William H. Starbuck, "Organizational Growth and Development", en J. G. March (comp.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally, 1964.

Los efectos del envejecimiento de las oficinas

Las oficinas, como los hombres, cambian en formas predecibles al envejecer. Los siguientes son esos cambios y sus efectos más importantes.

Las oficinas aprenden con la experiencia a desempeñar mejor ciertas tareas. Dado el nivel inicial de recursos asignados, la mayor eficiencia permite, en efecto, a la oficina, generar una capacidad productiva adicional, simplemente al envejecer, sin ningún nuevo insumo de recursos. La capacidad adicionada puede utilizarse produciendo más servicios del mismo tipo absorbiendo la nueva capacidad como simple refuerzo a la organización o dedicándola a crear nuevas funciones o a tratar de "captar" algunas existentes en otras oficinas. Otra posibilidad —el recorte de insumos— es improbable, ya que todos los funcionarios evitan reducir los recursos que están bajo su control. Debe recordarse que cuando se emprende un nuevo proceso, al principio el aprender produce grandes economías pero la "curva de aprendizaje" pronto tiende a aplanarse.

Cuando las oficinas envejecen tienden a desarrollar sistemas de reglas más formalizados, que cubren cada vez más las posibles situaciones que pudieran encontrar. El paso del tiempo expone la oficina a gran variedad de situaciones, y ésta aprende a enfrentarse a casi todas más diestramente que en su juventud. El deseo de una memoria organizativa de esta experiencia hace que los funcionarios de la oficina creen reglas más y más elaboradas. Las reglas tienen tres efectos principales. Primero, mejoran marcadamente el desempeño de la oficina respecto a la situación ya encontrada, y hacen que la conducta de cada una de sus partes sea más estable y predecible para sus otras partes. Segundo, tienden a desviar la atención de los funcionarios: ya no les importa tanto desempeñar las funciones sociales de la oficina, sino hacer que se atengan a sus reglas —el "desplazamiento de metas" descrito por los sociólogos—. Tercero, aumentan la complejidad estructural de la oficina, lo que a su vez fortalece su inercia por causa de mayores costos fijos en los actuales procedimientos. La resistencia al cambio que surge como resultado reduce más la capacidad de la oficina para adaptarse a las circunstancias nuevas. Como consecuencia, las oficinas antiguas suelen ser más estables y menos flexibles que las jóvenes.

Cuando una oficina envejece, sus funcionarios tienden a cambiar el énfasis de sus metas: de desempeñar las funciones sociales de la oficina,

a asegurar su supervivencia y crecimiento como institución autónoma. Al crearse una oficina, habitualmente queda dominada por fanáticos o por decididos partidarios de una causa, que centran su atención en la realización de sus funciones sociales. Cuando envejece, sus reglas y maquinaria administrativa se vuelven más complejas y extensas, por lo cual exigen mayor atención de sus más altos funcionarios. En la oficina, los conservadores tienden a volverse más importantes, porque ponen toda su atención en conservar las reglas. Los fanáticos se vuelven menos importantes, porque no están interesados en la administración y no se caracterizan por asignar imparcialmente los recursos.

Cuando una oficina envejece, sus funcionarios están más dispuestos a modificar los originales objetivos formales de la oficina para apoyar la supervivencia y el crecimiento de su maquinaria administrativa.¹¹ El cambio de énfasis es favorecido por la creación de compromisos de carrera entre los funcionarios más antiguos de la oficina (desde el punto de vista del servicio). Cuanto más tiempo hayan trabajado para la oficina, más desearán evitar los costos de encontrar un nuevo empleo, perder categoría y antigüedad, y adaptarse a una nueva estructura informal. Por tanto, preferirían alterar los objetivos formales de la oficina a reconocer que debieran suprimirse sus puestos porque ya se alcanzaron las metas originales o porque éstas ya no tienen importancia.

Conforme una oficina envejece, el número y la proporción de sus funcionarios administrativos tienden a aumentar. Starbuck demostró esta tendencia en su análisis de los efectos de la longevidad sobre las oficinas.¹² Las principales razones de que ocurra el cambio en favor de la administración como función de la edad, y no del tamaño, son las siguientes. Primera, los administradores suelen tener mayor seguridad y estabilidad de empleo que los obreros de producción, en parte porque habitualmente tienen mayor categoría en el escalafón. Por consiguiente, cada vez que ocurre una reducción de personal, normalmente los primeros que son despedidos son funcionarios no administrativos. Cuanto más tiempo haya sobrevivido una oficina, más probable es que haya pasado por cierto número de esas contracciones. Segunda, mientras más vieja sea una oficina, es probable que haya desempeñado más tipos diferentes de funciones. Como resultado, mayor proporción de su per-

¹¹ *Ibid.*, p. 303.

¹² *Ibid.*, p. 366-376.

sonal debe dedicarse a la coordinación. Tercera, hasta recientes avances logrados en la tecnología de máquinas de oficina, los puestos de producción se habían visto sometidos históricamente a mayor mecanización que los empleos administrativos. Mientras más vieja es una oficina, más tiempo ha estado expuesta a estos efectos del cambio técnico.

Si una oficina experimenta un periodo de relativa estabilidad en su tamaño después de uno de rápido crecimiento, la edad promedio de sus miembros tiende a aumentar conforme envejece la oficina. Esto tiende a incrementar la influencia de los conservadores, pues muchos funcionarios que eran de otros tipos probablemente se hayan vuelto conservadores al envejecer. En la siguiente sección de este capítulo analizaremos esto con detalle.

Los efectos de envejecimiento sobre una oficina condujeron a la formulación de la Ley del Conservadurismo Creciente: *Todas las organizaciones tienden a volverse más conservadoras al envejecer, a menos que experimenten periodos de muy rápido desarrollo o cambio interno de personal.* Este principio es especialmente aplicable a las oficinas, porque están relativamente aisladas de la competencia.

A partir de esta Ley y de los otros efectos de la edad ya examinados, podemos sacar las siguientes conclusiones adicionales:

- * Mientras más vieja es una oficina, es menos probable que muera. La causa radica en que sus jefes se vuelven más dispuestos a modificar los propósitos principales para mantener con vida la oficina.
- * El mejor momento para "matar" una oficina es el más próximo posible a su nacimiento.
- * En general, mientras más vieja es una oficina, más vasto es el alcance de las funciones sociales a que sirva. Si una oficina es relativamente vieja, habitualmente habrá sobrevivido a considerables fluctuaciones de la importancia de sus diversas funciones sociales. Sus funciones sociales perdieron importancia relativa, obligando a sus jefes a adoptar nuevas funciones. Sin embargo, probablemente no haya abandonado las originales. Por tanto, con el transcurso del tiempo las oficinas, como las empresas privadas, tienden a diversificarse para protegerse de las fluctuaciones de la demanda.

El fenómeno del "grupo de edad" y sus efectos

Uno de los efectos del aumento de edad sobre una oficina es la tendencia a que se eleve la edad promedio de sus miembros. Antes, en este mismo capítulo, mostramos que toda oficina pasa por un periodo de rápido crecimiento, inmediatamente antes de llegar a su umbral inicial de supervivencia. Durante ese periodo, suele contener una alta proporción de fanáticos (porque la establecieron), y de trepadores (porque fueron atraídos por su rápido crecimiento). Además, estas personas suelen ser relativamente jóvenes, pues los funcionarios jóvenes son más optimistas y llenos de iniciativa que los de edad.

Poco después del arranque inicial, el ritmo de crecimiento disminuye, y es probable que la oficina entre en una "meseta" de crecimiento. Esto significa que una alta proporción del total de sus miembros son las personas que ingresaron en ella durante su periodo de crecimiento rápido (a menos que tenga un continuo cambio de personal). Este grupo constituye un "grupo" de personal: casi todos de la misma edad. Al envejecer, también aumenta la edad promedio de los miembros de la oficina, ya que forman una proporción muy grande del total de sus miembros. Esto crea los siguientes efectos importantes:

- * Existen tensiones entre los miembros del grupo de edad respecto a los ascensos, porque muchos de ellos satisfacen los requisitos necesarios casi al mismo tiempo. No se puede ascender a todos los que son objetivamente aptos a los pocos puestos de alto nivel. Por tanto, los cargos de nivel relativamente bajos siguen siendo desempeñados por personas de edad avanzada.
- * Una alta proporción de los miembros de la oficina tiende a volverse conservadores, por su edad avanzada y la frustración de las ambiciones de ascenso. En cualquier organización, los funcionarios tienden a volverse conservadores conforme envejecen si no se encuentran en la "corriente principal" de los ascensos a los puestos más altos. Por tanto, toda la oficina tiende a quedar más dominada por los conservadores cuando los miembros de este grupo envejecen.
- * La lucha por los ascensos tiende a sacar de la organización a muchos trepadores, que se van a organizaciones de más rápido crecimiento (si tienen esa alternativa). La proporción de conservadores en la oficina también tiende a aumentar por esta razón. Los funcionarios más

talentosos son los que más probablemente se vayan, ya que tienen mayores oportunidades en otra parte. Por tanto, la oficina queda cada vez más dominada por la mediocridad, a menos que en realidad no haya otras organizaciones en las cuales ingresar (por ejemplo, el Partido Comunista de Rusia no tiene competidores dentro de Rusia).

- * Hasta el periodo inmediatamente anterior al retiro de la mayoría de los miembros del grupo de edad, será muy difícil atraer jóvenes talentosos a la oficina. Los trepadores no querrán ingresar en él, porque ven que el camino ya está bloqueado. Los fanáticos se sentirán desalentados por el predominio de los conservadores en la oficina. Sin embargo, cuando las partes principales del grupo de edad están a punto de retirarse, la perspectiva de que de pronto queden vacantes tantos puestos de alto nivel puede atraer tanto a trepadores como a fanáticos.
- * La oficina experimentará una crisis de continuidad cuando el grupo de edad llegue a la edad normal de retiro. De pronto, casi todos los altos puestos serán abandonados por los miembros del grupo que durante tantos años había dominado la política de la oficina. Como resultado, ésta pasará por una época de dificultades, cuando los miembros restantes luchan por el control de sus políticas y recursos.
- * Muchas de estas consecuencias, un tanto desfavorables de los grupos de edad, pueden ser compensadas por los hechos siguientes:
 - Arranques adicionales de rápido crecimiento que producen múltiples grupos de edad dentro de la oficina.
 - El retiro acelerado de los miembros de la oficina que no fueron ascendidos. Las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos utilizaron cierta versión de este sistema de "hacia arriba o hacia afuera" para contrarrestar a los grupos de edad en sus estructuras resultantes de la segunda Guerra Mundial.
 - Purgas de funcionarios de alto nivel.
 - Supervivencia de la oficina durante un periodo tan largo que el grupo de edad original tiende a ser remplazado por una distribución de edad más pareja.
- * Dado que el crecimiento en muchas oficinas ocurre normalmente por arranques desiguales, y no a un ritmo parejo, los grupos de edad y sus consecuencias son fenómenos muy comunes.

La muerte de las oficinas

La capacidad de las oficinas para sobrevivir a su utilidad auténtica es parte de la mitología de la burocracia. Nuestra teoría ofrece varias razones para explicar por qué las oficinas —particularmente las gubernamentales— rara vez desaparecen, una vez que han pasado sus umbrales iniciales de supervivencia.

Normalmente, las organizaciones mueren porque no desempeñan funciones sociales de importancia suficiente para que sus miembros o su clientela estén dispuestos a sacrificar los recursos necesarios para mantener esas funciones. Semejante incapacidad puede ocurrir por tres razones: las funciones específicas desempeñadas por la organización pierden importancia relativa; las funciones siguen siendo importantes, pero la organización ya es incapaz de desempeñarlas con eficiencia; o las funciones siguen siendo importantes, pero alguna otra organización las desempeña mejor. Cuando la caída de una oficina es causada por las dos primeras de estas condiciones, la oficina tiende a desaparecer por completo. Sin embargo, cuando la muerte es causada porque otra organización se apropió de sus funciones, a veces los miembros de la oficina son transferidos a la otra organización. En esos casos, la oficina es absorbida y en cierta manera continúa viviendo.

Hay varias razones por las que es poco probable que las oficinas mueran una vez que han quedado firmemente establecidas:

- * Las oficinas a menudo están dispuestas a cambiar de funciones con tal de sobrevivir, de ahí que la relativa decadencia de sus funciones sociales iniciales no las matará si son lo bastante flexibles para emprender funciones nuevas y más viables antes de que sea demasiado tarde.
- * La naturaleza de las oficinas lleva a sus clientes a crear una presión para mantenerlas después de que su utilidad ya no justifica sus costos. Los clientes de esta oficina normalmente reciben sus servicios sin hacer pagos directos completos (o de cualquier índole) por ellos. Por tanto, estos clientes hacen presión sobre la agencia central de asignaciones presupuestales para que continúen los servicios de la oficina, aun cuando no querrían pagar los servicios directamente si tuvieran que soportar todos sus costos.
- * Pocos clientes o abastecedores de casi toda oficina reciben beneficios

netos tan grandes e irremplazables por los servicios de la oficina que seguirán exigiéndolos aun cuando sus beneficios marginales hayan disminuido, quedando por debajo del costo marginal para la mayor parte de los clientes. Las oficinas de gobierno son las que más probablemente tienen esos clientes fanáticos, pues por lo general prestan servicios que no pueden ser duplicados por agentes privados actuando por sí solos. Por ejemplo, no es probable que los contratistas de Defensa encuentren compradores privados de misiles o vehículos espaciales.

- * La falta de toda relación explícita de *quid pro quo* entre los costos y beneficios de toda oficina tiende a ocultar ciertas situaciones en que los costos de manutención de la oficina superan a sus beneficios. A menudo, esto permite que la tendencia natural de los miembros de cualquier organización a mantenerla viva funcione bien, aun cuando la oficina en realidad "debiera" haber muerto.
- * Las oficinas en general intervienen menos en conflictos totales entre sí, que las firmas lucrativas privadas; por tanto, es menos probable que se maten unas a otras. Las empresas privadas están más dispuestas a entablar luchas a muerte que las oficinas públicas, por dos razones principales. Primera, en los mercados libremente competitivos que contienen gran número de pequeñas empresas, la competencia intensa es relativamente impersonal, verdadero requisito para la supervivencia. En contraste, cuando una oficina pública "invade" el territorio de otra, éste es un acto deliberado, que va contra un adversario específico. En esencia, las oficinas se asemejan a las grandes empresas oligopólicas. Como ellas, tratan de evitar las guerras totales porque son demasiado costosas para todos los participantes. En segundo lugar, si dos o más oficinas públicas intervienen en una "guerra" por el control de ciertas funciones sociales, inevitablemente atraerán la atención de las agencias centrales de asignaciones del gobierno (tanto ejecutivas como legislativas). Esto es muy peligroso, porque es seguro que los adversarios de la oficina llamarán la atención de algunos hacia sus principales fallas. Además, los principales funcionarios de cada oficina temen a una investigación detallada, pues es casi seguro que se descubrirían acciones embarazosas.
- * La experiencia muestra que la "tasa de defunción" entre las oficinas y las grandes empresas oligopólicas es sumamente baja. Esto demuestra que la razón más importante de que sean tan raras las muestras de

las oficinas es que son grandes, y todas las grandes organizaciones tienen tasas altas de supervivencia. Las organizaciones grandes pueden soportar mayores fluctuaciones absolutas de los recursos disponibles que las pequeñas, y también gozan de otras ventajas, esbozadas en este mismo capítulo. Por tanto, el tamaño y el tipo de función son el principal factor de la supervivencia. Como todas las oficinas son grandes por definición, y la gran mayoría de los negocios son pequeños, tienen que ser engañosas las comparaciones directas de las tasas de muerte generales entre las oficinas gubernamentales y las empresas privadas.

- * Aun cuando una oficina pública no pueda obtener suficiente apoyo externo para seguir viviendo como dependencia autónoma, puede sobrevivir si permite que una oficina mayor la absorba.
- * Pese a las bajas tasas de mortalidad dentro de su propia cultura, muy pocas oficinas —y organizaciones en general— han logrado sobrevivir durante periodos realmente largos, es decir, durante siglos. La mayoría de las oficinas gubernamentales desaparece cuando el gobierno que las creó es remplazado, como ocurrió a las oficinas romanas. De manera similar, las oficinas privadas habitualmente no sobreviven a las culturas que las crearon. Las iglesias y universidades parecen las especies más resistentes, como lo muestran la Iglesia católica romana, y la Universidad de Oxford.