

6. BUROCRACIAS PROFESIONALES Y MAQUINAS BUROCRATICAS.

Gracias, Mintzberg, por conceptos concedidos....

Es frecuente constatar, cuando se habla de modelos organizacionales, que muchas personas tienden a pensar exclusivamente en el diseño del organigrama y las estructuras formales. El primer paso del directivo público novicio, cuando se hace cargo de una entidad, suele ser solicitar el organigrama, observarlo con cara de concentración,... y cambiarlo!, lo cual suele generar verdaderos desastres institucionales. Alterar irreflexivamente las relaciones jerárquicas en una institución suele provocar el caos y no resolver ninguno de los profundos problemas de la misma.... pero provoca una excitante sensación de poder al hacerlo. Es casi irresistible.

Los rectángulos y líneas que forman un organigrama son una parte mínima del problema, y es mucho más útil pensar en una *arquitectura organizacional*¹, haciendo un símil con la arquitectura de edificaciones. De la misma manera en que un buen arquitecto no sólo piensa en los planos de una casa, sino también en la cultura y valores de sus habitantes, la funcionalidad de cada elemento, la ubicación y orientación, los materiales, tecnología, sistemas y habitabilidad, el arquitecto organizacional debe concebir la organización social, los procesos, métodos y prácticas de trabajo, los valores, vínculos informales y recursos humanos de esa organización, con la visión sistémica que ya hemos mencionado.

El dibujo del organigrama es definitivamente el final, nunca el comienzo, de un diseño que comienza por la comprensión de qué debe hacerse, quién lo debe hacer, en qué secuencia, y con qué responsabilidades y atribuciones.

En concreto, esto significa que la estructura debe ser una *consecuencia* de las funciones y los procedimientos. El dibujo del organigrama es definitivamente el final, nunca el comienzo, de un diseño que comienza por la comprensión de qué debe hacerse, quién lo debe hacer, en qué secuencia, y con qué responsabilidades y atribuciones.

Otro elemento relevante del diseño arquitectónico tiene que ver con la creciente disponibilidad y decreciente costo de las tecnologías de información. El principal motor de los cambios en modelos organizacionales en el mundo moderno (especialmente en aquellas entidades cuyo negocio central es la administración de flujos de conceptos, papeles e información) tiene que ver con la creciente capacidad para que la información se almacene en una base de datos común, fácilmente asequible a todos los que la necesitan, y que pueda viajar en forma virtual e instantánea. Aunque suene paradójico, la tecnología está provocando una poderosa pero positiva recentralización de la administración de los procesos rutinarios, liberando tiempo para que los funcionarios que están en contacto con los usuarios les dediquen más y mejor atención a los mismos.

La arquitectura organizacional puede concebirse desde dos perspectivas, una formal y otra social, lo que lleva a hacerse estas preguntas:

¹ D. Nadler, M. Gerstein, R. Shaw, "Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations", Jossey Bass, 1992.

| DOS PERSPECTIVAS DE ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL | |
|--|---|
| PERSPECTIVA FORMAL, RESPECTO A LAS TAREAS | PERSPECTIVA SOCIAL Y CULTURAL |
| ¿El diseño es congruente con las políticas y estrategia institucional? | ¿Cómo se va a ajustar el personal actual al nuevo diseño? |
| ¿El diseño facilita los flujos de trámites y procesos? | ¿Cómo se van a afectar las relaciones de poder? |
| ¿El diseño permite un adecuado control gerencial? | ¿Es compatible el diseño con las creencias y valores de las personas? |
| ¿El diseño crea tareas fácilmente ejecutables y medibles? | ¿Cómo se van a alterar los estilos y valores de la organización? |

Cuadro 5: Perspectiva formal vs. social de la arquitectura organizacional

Pasemos ahora a describir dos modelos básicos y fundamentalmente diferentes de organización pública. Para comprender el primero, el de *burocracias profesionales*, hay que comenzar afirmando que un drástico cambio institucional comenzó a ocurrir a mediados del siglo XX, y adquiere cada día más fuerza: la emergencia de entidades en que el valor agregado no lo proveen trabajadores con escasa calificación, sino que profesionales.

En una industria automotriz, el valor central lo agregan los obreros que fabrican los autos, y la empresa es dirigida por profesionales con talento gerencial. En cambio en un hospital el valor central lo agrega un profesional: el médico que sana ... y uno de ellos dirige el hospital. En la facultad de filosofía es el profesor el que enseña y sería impensable que esa facultad no fuera dirigida por un filósofo; en un tribunal es el juez el que juzga..., ni soñar con que fuera otro que un magistrado el que dirija la Corte. El problema central estriba en que el médico, el profesor, o el juez, saben poco de gestión, y lo que es peor, suele interesarles poco. La frase típica que uno escucha de ellos, cuando están en cargos directivos, es: “que lástima, me tocó esta vez la carga administrativa cuando a mi lo que me gusta es operar” ... o juzgar, o enseñar.

El médico, el profesor, o el juez, saben poco de gestión, y lo que es peor, suele interesarles poco. La frase típica que uno escucha de ellos, cuando están en cargos directivos, es: “que lástima, me tocó esta vez la carga administrativa cuando a mi lo que me gusta es operar” ... o juzgar, o enseñar.

Analicemos por ejemplo un Director de hospital público, y veamos cuáles son las responsabilidades y desafíos de este cargo. Un ingenuo pensará que este es, simplemente, un médico con algunas responsabilidades administrativas, y que por tanto, cualquier doctor con los vínculos políticos adecuados lo puede hacer. Preguntémosnos entonces: ¿Será un problema “administrativo” rediseñar los procesos de atención en la sala de urgencia para que no se mueran los pacientes esperando especificar una base de datos relacional para las fichas médicas manejar recursos escasísimos frente a necesidades monumentales reencantar a funcionarios frustrados y sindicalmente combativos estimular el desempeño de los que se destacan diseñar un sistema informatizado pero humano para dar fecha y hora de atención a los pacientes implantar un programa de mejoramiento continuo de la calidad de servicio?

El retrato hablado de un buen Director de hospital público exige que éste entienda de medicina, que tenga un buen manejo de las herramientas modernas de gestión y las tecnologías de información, conocimiento de la jungla burocrática y presupuestal del sector público, y dotes de liderazgo mucho mayores que las de su homólogo del sector privado. Alternativamente, este hospital deberá contar con un Gerente General y un Director Médico, de modo que esta dupla maneje con racionalidad los destinos de la entidad.

Nuestro viejo conocido Henry Mintzberg ha descrito con claridad las patologías de este tipo de entidades, y las ha llamado *burocracias profesionales* ². En ellas, son estos profesionales que agregan valor los que ejercen el poder real, y suele ser difícil lograr que acepten la presencia de otro tipo de profesionales con formación en gestión, o la imposición de ciertas prácticas mínimas, como la aplicación de indicadores de desempeño o sistemas de control de gestión. Como él lo ha descrito:

“La burocracia profesional contrata especialistas debidamente entrenados y adoctrinados – profesionales – para operar la institución, y luego les da un gran grado de control sobre su propio trabajo... este autocontrol significa que el profesional trabaja en forma relativamente independiente de sus colegas, pero cercano a los clientes que él sirve... Estas suelen ser estructuras inflexibles: adecuadas para producir un output estandarizado pero muy inadecuadas para adaptarse a la producción de nuevos outputs”.

Esta excelente radiografía de un hospital, un juzgado, una procuraduría, un ministerio público, una escuela o una universidad, trae infelizmente aparejada una dificultad adicional para el reformador: el corazón de la institucionalidad es la operación de profesionales relativamente autónomos... que van a resistir cualquier intento de coordinación, medición, o intervención de gestión que consideren atentatoria contra la forma en que han venido haciendo las cosas. El simple intento de coordinarlos en torno a un proceso de atención al usuario, o de formular una estrategia institucional, ya puede ser considerado como un atentado a la autonomía de estos profesionales, que conciben a la organización como una suerte de democracia ateniense, con sus correspondientes esclavos... los administradores.

Por ello, en este tipo de entidades suele observarse la separación patológica entre la pirámide profesional y la pirámide administrativa que presta los servicios de soporte como contabilidad, tesorería, u otros más especializados. Los “profesionales” suelen mirar con cierto desprecio a los “administrativos”, los cuales a su vez se vengan ejerciendo el poder de la burocracia... y reteniendo el cheque de los viáticos.

La gestión de instituciones en que el poder real es ejercido por profesionales no formados en gestión es una problemática *sui generis*, que le presenta al directivo público una cuota adicional de desafíos. La difusión extensa y detallada del concepto de *burocracias profesionales* de Mintzberg, y la discusión franca y sincera de sus implicaciones y vías de solución suele ser el punto de partida más útil. Ver el retrato en el espejo suele ayudar.

Otro elemento clave es la instalación en la cúpula institucional, de alguna manera, de una o más personas con experiencia y formación gerencial. No nos referimos aquí al Jefe de Administración que existe en todas las entidades, sino a una persona con estatura equivalente a la de Gerente General de una empresa con un número de empleados o un presupuesto similar a la entidad en cuestión. En el caso óptimo, será un médico, profesor o juez con formación gerencial, pero esto es difícil de encontrar. Por ello, lo más frecuente es definir una dupla de ambas especialidades. En algunos casos, el juez o médico está jerárquicamente arriba, en otros casos abajo, en otros casos el poder es paralelo. Lo vital, como ya dijimos, es definir las reglas del juego para la toma de decisiones en aspectos clave: ¿puede el Director Médico decidir la compra de un aparato de resonancia nuclear magnética que vale US\$500.000 dólares sin consulta al Gerente? ¿Puede el Gerente sancionar a un médico sin consultar al Director Médico? El diseño inteligente de este estatuto es otra clave para resolver este tipo de problemas.

Sin embargo, estas tres mini claves para abordar el problema frente a una situación específica, no representan una solución definitiva. Esta sólo podrá surgir a través de la modificación de los programas universitarios de entrenamiento de estos profesionales, y a través de la intervención en sus poderosos gremios profesionales, de manera de generar desde la base una mayor

² H. Mintzberg, “Structure in Fives: Designing Effective Organizations”, Simon & Schuster, 1993.

receptividad frente a una situación que está dañando severamente la efectividad de las instituciones en las que entregan sus servicios.

Pasemos ahora al otro modelo organizacional de Mintzberg, el más frecuente en el aparato estatal, muy propio de los entes que realizan una gran cantidad de trámites repetitivos no ejecutados por profesionales: servicios de aduanas, tesorerías, municipios, impuestos, registro civil, etc. Este es el modelo de *máquinas burocráticas*, descrito por él así:

“Tareas muy especializadas y rutinarias; procedimientos operativos muy formalizados; una proliferación de reglas, reglamentos y comunicaciones formales; grandes unidades; agrupación funcional; poder de decisión muy centralizado; y una sofisticada estructura administrativa con una nítida distinción entre la línea y el staff; una tecnoestructura de analistas dedicados a estandarizar procesos; la toma de decisiones sigue los conductos formales; gran énfasis en la división de labores: vertical, horizontal, línea/staff, funcional, jerárquica, y por status; una estructura obsesionada con el control y la eliminación de las incertidumbres.”

“Como consecuencia de su diseño, la organización está permeada por el conflicto permanente, por lo cual el mantener la estructura funcionando a la luz de esos conflictos consume una gran parte de las energías de los ejecutivos.... el tratar a las personas como medios o categorías de status y función, en lugar de como individuos, tiene la consecuencia de destruir el sentido mismo del trabajo de las personas.”

“En tiempos de cambio, y como resultado de la centralización extrema, los ejecutivos están tan sobrepasados con la toma de todo tipo de decisiones, que están reducidos a una actuación superficial con información inadecuada y abstracta.... son estructuras fundamentalmente no-adaptativas, inadecuadas para cambiar sus estrategias”.

Cualquier parecido con la realidad es pura coincidencia. Supongo que después de leer este párrafo, el lector concordará en que, si no lo ha hecho todavía, sería útil leer “Structure in Fives” y el resto de la literatura de Mintzberg sobre el tema de gestión pública. Asimismo, la lectura de esta cita, combinada con el *diagrama de las perversidades sistémicas* de la Sección 3, reafirmará las meditaciones del lector respecto a las rigideces y dificultades de la transformación organizacional o estratégica de las grandes *máquinas burocráticas* públicas.

Para abordar la reforma de estas *máquinas burocráticas*, es muy útil comenzar con lo mismo que comentamos respecto a las *burocracias profesionales*: realizar un extenso ejercicio didáctico respecto a esta descripción, y respecto al ya mencionado *diagrama de las perversidades* aplicado a la realidad específica de una institución, conduce a su personal y a los ejecutivos a la mirada al espejo, y a un cierto suspiro de alivio, al comprender que la mediocridad o frustración que están viviendo no es culpa del destino, o de ellos mismos, sino una consecuencia natural de una lógica organizacional descrita en la literatura. Alguien podrá decir que “mal de muchos consuelo de tontos”, pero que ayuda...ayuda.

Tres elementos adicionales: el primero es que la transformación de las grandes *máquinas burocráticas* públicas va a tomar, inevitablemente, mucho tiempo, mucho más tiempo que la transformación de una *máquina burocrática* privada (que también existen).

El segundo, es que por su propia dinámica, una reforma institucional exitosa probablemente requerirá de una recentralización de las decisiones al extremo. Dado que la cultura prevalente en esas organizaciones es la obediencia a la jerarquía, es difícil lograr un proceso radical de transformación por la ruta participativa. Por el contrario, la única posibilidad es centralizarlas aun más durante el proceso de transformación. Una experiencia al

Una reforma institucional exitosa probablemente requerirá de una recentralización de las decisiones al extremo. Dado que la cultura prevalente en esas organizaciones es la obediencia a la jerarquía, es difícil lograr un proceso radical de transformación por la ruta participativa.

respecto: habíamos terminado exitosamente la reingeniería radical de un proceso administrativo de adquisiciones en una de estas grandes *máquinas burocráticas*, habíamos confeccionado los manuales... habíamos entrenado al personal... estaban todos los ingredientes listos... y no pasaba absolutamente nada. Las adquisiciones seguían ocurriendo por la misma tediosa ruta de siempre. Finalmente, dimos con la verdad. La costumbre tácita de aquella organización era que en ella se realizaban *únicamente* aquellas labores instruidas directamente por la autoridad máxima. Las demás, aunque estuvieran en manuales o instructivos, ... simplemente no se hacían. Una reunión con la autoridad máxima bastó para destrabar meses de frustración.

El tercer elemento es obvio, y tal vez el más difícil: si el proceso va a tomar tiempo, se requerirá un directivo centralizador pero a la vez comprometido con los cambios, que dure mucho en su cargo, y que tenga las dotes de liderazgo y habilidades gerenciales necesarias. Sobre este punto volveremos más adelante.

El sueño dorado: ¿será posible avanzar en el sector público hacia un nuevo tipo de organización flexible, por cierto que más adecuada al vertiginoso ritmo de la competencia globalizada? En ella, todos los valores que hemos descrito para la organización jerarquizada tienden a perder significado, las fronteras interdepartamentales se hacen más difusas, las responsabilidades se reparten más, se forman y reagrupan equipos ad-hoc para enfrentar diferentes desafíos, y es escasa la consulta a los manuales de organización y métodos. Esto no significa que un servicio de aduanas o un registro civil no deba contar con grandes departamentos con normas de operación, rutinas formales y procedimientos jerarquizados, pero esta estructura formal y necesaria debiera poder coexistir con segmentos de la estructura y con valores culturales de mayores niveles de flexibilidad, proactividad e innovación. En caso contrario, la reforma será difícil, y además muchos funcionarios públicos latinoamericanos seguirán pasándolo mal y frustrados en su labor cotidiana.