

## **Burocracia**

Blanca Olías de Lima Gete

*Universidad Complutense de Madrid*

El término burocracia ya fue utilizado en el siglo XIX con intención crítica para referirse a la tiránica y egoísta dominación de los funcionarios y en contraposición a la fe liberal que se difundía por Europa.

Burocracia es uno de los conceptos más equívocos de las ciencias sociales ya que a su sentido vulgar, la burocracia como mundo de la rutina, la ineficacia y el papeleo, se sobrepone el técnico, y aun éste no tiene un único significado.

Por burocracia, en sentido científico, se entiende tanto un modo de organización, aquél descrito por Max Weber en su modelo ideal de dominación, como un sector de los funcionarios públicos o empleados del Estado, aquéllos que por su posición en las estructuras administrativas tienen acceso a los centros de decisión.

Estas dos últimas acepciones, que a veces se utilizan indistintamente, tienen un nexo común. Es la forma de organización basada en la división de competencias y responsabilidades, según una línea jerárquica de mando y autoridad, y regida por normas impersonales, la que hace posible el poder de un sector de los que en ella sirven.

Los estudios sobre la burocracia parten de Max Weber, quien diseñó un modelo de dominación legal-racional que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. La administración burocrática significa dominación gracias al saber, racional y específico, y es inseparable de la administración de masas. A ella atribuye Max Weber cualidades de precisión, continuidad, disciplina, rigor, calculabilidad, extensión y perfeccionamiento técnico.

A pesar de que la descripción del modelo de administración burocrática implica una apología de su superioridad sobre cualquier otra forma de administración, Weber dejó planteados algunos temas que constituirían el eje de reflexiones críticas posteriores, como la relación entre burocracia y democracia, burocracia y socialismo, o los efectos sociales de la burocracia.

Sin embargo, la teoría weberiana presenta algunos puntos débiles como la escasa atención prestada a los intercambios de la burocracia con su medio de intervención, el absoluto desconocimiento de las relaciones informales que se fraguan en su seno, y el carácter estático del modelo que ignora los procesos de cambio y adaptación.

Van a ser sus inmediatos discípulos (Merton entre ellos) quienes van a subrayar las disfunciones, «dos círculos viciosos», de la burocracia recorriendo el camino desde la supremacía técnica hacia la «incapacidad adiestrada» de la burocracia.

En este sentido la crítica, marxista, al menos en su formulación clásica, es más limitada. En Marx, no encontramos una reflexión sistemática de la burocracia y sólo a raíz de la experiencia de la Comuna de París, en la cual fracasa el movimiento obrero, se replantea su crítica, estrechamente dependiente de su teoría del Estado. En el 18 brumario de Luis Bonaparte se puede encontrar una reflexión interesante sobre el papel de la -burocracia en su formulación del bonapartismo.

Paradójicamente sus inmediatos seguidores, Lenin y Trotsky, van a abrir el debate desde un ángulo diferente, la burocratización de las organizaciones del movimiento proletario, a raíz de las discusiones entre bolcheviques y mencheviques sobre la organización del partido en 1905. Sólo triunfante la revolución volverá a plantearse el tema de la burocracia en el Estado con motivo de la construcción de la República Socialista.

Hoy en día los estudios sobre la burocracia hacen referencia al poder en las organizaciones formales sean públicas o privadas. No obstante y pese a la importancia concedida a las organizaciones privadas (empresas, sindicatos, partidos, etc.), e incluso a la aplicación a la esfera pública, de investigaciones realizadas en el mundo de los negocios o de las organizaciones de intereses, el objeto primordial de estudio lo constituye el Estado.

Este fenómeno, la mayor incidencia que tienen los estudios sobre la burocracia en el sector público, se debe, en buena medida, a que la Administración pública es la organización formal de mayor trascendencia no sólo en cuanto a su envergadura y al número de personas que en ella trabajan, sino también por su especial posición respecto de la sociedad. Su pertenencia al Estado imprime a la burocracia pública unas características peculiares en cuanto que ejercen poder desde dentro de las instituciones estatales y tienen a su disposición los instrumentos de la dominación.

Un giro decisivo en la contemplación de la burocracia se produce desde el momento en que, superando las concepciones iniciales, tanto de los liberales como de los marxistas, empieza a descartarse la idea de que el poder burocrático sea una desviación, una anomalía, y por el contrario se empieza a admitir que es un fenómeno, que por su extensión y por su permanencia, es consustancial al ejercicio del poder en las sociedades modernas.

Las fuentes del poder burocrático se han buscado en la estabilidad, la competencia y la profesionalidad, frente a los cambios y crisis experimentados por los representantes políticos. En la medida en la que la burocracia se hace indispensable para el funcionamiento del sistema, acaba acumulando un poder propio y específico, la competencia técnica y organizativa, que utilizará de acuerdo con sus singulares intereses.

Sin embargo, esta pretensión de que es en el saber técnico y especializado donde hay que buscar el origen del poder burocrático ha sido puesta en cuestión desde perspectivas diversas. El examen del comportamiento de la burocracia como grupo social revela que su poder está más ligado a su fuerte cohesión y al manejo de instrumentos específicos de poder que a su pretendida competencia.

Uno de los aspectos de mayor interés y que más polémica han levantado, es la relación entre burocracia y poder político o, más concretamente, si es o no la burocracia una clase dominante. Los analistas distinguen la posición de la burocracia en los países capitalistas de la de los países socialistas.

En cuanto a los primeros, el reconocimiento de que la burocracia mantiene estrechos lazos y participa de ciertos privilegios de la clase dominante, no implica que la burocracia se constituya en tal, ya que para ello sería preciso no sólo que manejara el poder sino que lo hiciera en beneficio propio. Además, la burocracia carece de otros elementos definitorios de una clase social, como es su unidad. La burocracia se recluta entre diversas clases sociales, presenta múltiples estratos, está fragmentada en corporaciones cerradas, etc., y carece del espíritu unitario de la clase social. La burocracia es una capa social que juega un papel destacado en el sistema de dominación, pero le faltan las condiciones necesarias para constituirse en clase social.

Sin embargo, ciertos autores (Burnham, Galbraith) han puesto de manifiesto cómo ciertas condiciones de las sociedades industriales avanzadas han relegado a los capitalistas al papel de meros rentistas, pasando el poder decisorio a la tecnoburocracia de las empresas y del Estado. Son los tecnoburócratas los que detentan la información, el saber y la capacidad de tomar decisiones, y aunque éstas, en principio, no parecen enfrentarse con los intereses de los grandes capitalistas, argumento que se esgrime en contra de sus hipótesis, la realidad es que son ellos los que deciden la marcha de los asuntos económicos, adaptando cada vez más las empresas a sus particulares intereses. La opción fundamental de las sociedades avanzadas está no entre los poseedores y los no poseedores, sino entre los administradores, técnicos y organizadores, los que toman decisiones, y los ejecutantes, que no tienen acceso a las decisiones fundamentales.

A conclusiones muy próximas llegan los autores (Lefort, Castoriadis) que, partiendo de los análisis de Rizzi, estudian la posición de la burocracia en los países socialistas. Para éstos, la burocracia es una clase dominante inédita en la historia, ya que asienta su poder no en la posesión legal sino en el control real del Estado y de las decisiones fundamentales de la economía.

La burocracia en los países socialistas es también una clase inédita en la historia por sus características como clase y por su carácter regresivo. En cuanto clase, el destino de sus miembros individuales, que pueden perder su condición de burócratas, es diferente de la estabilidad que posee el grupo. Aunque la burocracia como grupo tiene una fuerte cohesión social no es una clase a-problemática ni una clase homogénea, aunque su explotación, en régimen de monopolio, sea al mismo tiempo brutal y regresiva.

Paralelamente a esta polémica y en algunos casos en estrecha relación con ella, puesto que de lo que se trata es de delimitar y ubicar el alcance de la burocracia, están los estudios de base empírica sobre este colectivo.

Los estudios sobre la burocracia atraen en mayor o menor medida la atención de los investigadores en estrecha relación con el papel que el Estado y, en concreto, la Administración pública, juegan en el sistema socio-, político de cada país.