

BUROCRACIA Y

Burocratización: Perspectiva Sociológica

Por el Dr. Joseph HODARA B.*

Las investigaciones sobre la burocracia se han incrementado en los últimos años.¹ Partiendo de las caracterizaciones weberianas, los estudios comparativos sobre este tema nos ofrecen una mayor comprensión sobre las dos dimensiones fundamentales de la burocracia: por un lado, es un aparato administrativo, aparentemente neutro e instrumental en las cuestiones de la decisión política, y por el otro, es un centro potencial y con frecuencia actualizado de poder.²

El objetivo de estos breves apuntes es el de señalar algunos problemas de la burocratización en las sociedades en desarrollo. Creemos que es importante la comprensión de estos procesos, ya que afectan a las posibilidades de instituir un sistema democrático operante y creativo.

¹ Véase especialmente J. La Palombara (ed), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, 1963. Algunas ideas sobre la administración en el desarrollo, pueden encontrarse en Carlos M. Castillo, "Aspectos Políticos y Administrativos del Desarrollo Económico", *El Trimestre Económico*, enero 1959. Y en especial, *Aspectos Administrativos de la Planificación*, Naciones Unidas, documento E/CN.12/811, Nueva York, 1968.

² Sobre estas dos dimensiones, percibidas históricamente, véase S. N. Eisenstadt, *Political Systems of Empires*, The Free Press, 1965 (hay traducción española).

* El autor es funcionario de Cepal. Las opiniones aquí vertidas no coinciden necesariamente con las del organismo en que trabaja.

I. La Burocracia como Víctima

En este contexto nos referimos a la burocracia pública y estatal; deliberadamente, no aludiremos a un país determinado con el objeto de preservar cierto nivel de generalidad en este artículo y en sus conclusiones.

Pensamos que la idea de "servicio civil" se ha adoptado en algunas sociedades latinoamericanas sin que se hayan dado las condiciones estructurales y los valores necesarios. En el folklore público se propaga una imagen ambivalente sobre el burócrata: por un lado, los integrantes del aparato burocrático afectan una postura martirológica: ellos sirven al "pueblo" sin pedir nada en cambio, contentándose con las modestas gratificaciones que los limitados presupuestos estatales puedan concederle; pasión de servir que no siempre es reconocida, mas no importa... Y por el otro, las clientelas que acuden a solicitar los servicios del aparato burocrático insisten en señalar su carácter parasitario, petulante e ineficaz; para muchos es una pesadilla la tramitación de alguna gestión y, por lo tanto, acuden a los servicios de agentes intermediarios.

Nos parece que la ausencia de estudios serios sobre esta materia produce la eternización de esta doble imagen que en modo alguno es inevitable. Algunos de los factores que deben considerarse tanto histórica como analíticamente son:

a) El carácter estacional del puesto burocrático, que en algunas sociedades sin servicio civil institucionalizado, está sujeto a los caprichos pendulares del juego político. El burócrata, especialmente a partir de un nivel medio, debe atender no solamente su trabajo específico; debe también preocuparse y ocuparse de las cambiantes relaciones de poder. La caída y/o marginalización de un "patrón importante" produce un efecto encadenado y lejano en todo el aparato. El burócrata tiembla ahora ante las sombras y los competidores en acecho.

b) Pero además de estacional, el puesto administrativo puede ser **estacionario**. Ante la carencia de normas racionales de promoción, la movilidad puede verificarse por factores que no dependen necesariamente de la bondad y eficacia de los servicios concedidos. De esta manera prefieren cultivar esos factores antes que el servicio mismo. Esta situación se asemeja, en cierta medida, a la de los profesores universitarios en algunas universidades quienes al promoverse sólo en base a las publicaciones, descuidan la labor docente. El buen servicio puede engendrar una corta gratitud; mas la preservación de los "contactos y de las ficciones adecuadas" puede afectar todo un destino individual.

c) Ambos rasgos tienden a agudizar la dimensión política de la burocracia. Vale decir, la capacidad instrumental del aparato se mide, no por el nivel de servicios concedidos, sino por el nivel de **expansión** que pueda alcanzarse. De esta manera se verifica un proceso bi-direccional de burocratización: de un lado, el aparato gubernamental trata de regular y regimentar aquellos agregados (empresariales, juveniles, académicos, sociales) que demuestren y/o escondan algún potencial político. La conquista de estos agregados implica una modificación positiva del pacto de poder con respecto a otros centros o agencias rivales. Y del otro lado, dentro del aparato gubernamental mismo se verifica un constante forcejeo por controlar mecanismos regulatorios y proyectos de expansión que acumulan poder. En pocas palabras, un estado es frente a otras instituciones un centro **monopolista**, o al menos con tendencias monopolistas; internamente, es un **oligopolio** político.³

d) Como consecuencia de estas tres consideraciones se puede explicar el carácter indefenso, frágil, tímido y extremadamente paciente de las clientelas que requieren los servicios del burócrata. La atención como "favor" —más aún, como favor personal— deviene una de las características institucionales de esta relación. Y es tal y tanta la institucionalidad de este rasgo, que una compañía publicitaria ha ofrecido recientemente un automóvil "a los que se pueden hacer esperar"... Es decir, "el hacerse esperar" deviene un signo de importancia.⁴ La implicación de esto es que el funcionario "que no vale" atiende de inmediato y con puntualidad.⁵

e) Finalmente, esta situación se mantiene en razón de que los elementos que podrían criticarla y exigir rectificaciones están influidos por un "cálculo de movilidad". Es decir, la administración estatal especialmente en las sociedades transicionales ofrece el canal más rápido de ascenso social— y también el más arriesgado. A diferencia de los sectores privados, en los que dominan criterios de productividad y de eficacia funcional (al menos, idealmente), en el sector gubernamental señorean otros patrones de evaluación que se avienen con la formación pseudo-humanística y altamente difusa de algunos elementos que podrían, en otras circunstancias, censurar las patologías de la burocracia. El cálculo de movilidad les obliga

³ Vide nuestros "Apuntes para una Sociología del Desarrollo Latinoamericano", de próxima publicación.

⁴ Esta forma publicitaria es, por lo demás, contraproducente. Como muy bien me observara R. H., un hombre que "se hace esperar" a causa de su automóvil (esta asociación causal es legítima) no está demostrando precisamente la bondad de su automóvil...

⁵ Este patrón de comportamiento puede explicarse de acuerdo con algunas caracterizaciones que hicieramos en nuestro trabajo "¿Una Educación para Ayer?", inserto en *Científicos vs. Políticos*, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1969.

a re-considerar la censura, ya que podría afectar la posibilidad de inserción y de movilidad en el sistema.

Pensamos que en estas cinco consideraciones se encuentra, en parte, la explicación de los rasgos que suelen malformar las burocracias gubernamentales.

II. Algunas Alternativas

Como dijimos antes, no se trata de una situación inevitable. Estableceremos de seguida algunos puntos que podrían guiar la revisión de este tema.

a) Claramente, no se puede pretender una des-politización **total** del aparato burocrático. El estado es, por definición, un centro de poder que tiende a maximizar su capacidad de sanción política cuando no se enfrentan a fuerzas rivales o competidoras. Sin embargo, es necesario y urgente plantearse la necesidad de una reforma del **servicio civil** que establezca reglas precisas, racionales, universales, para el nombramiento, promoción, transferencia, remoción de funcionarios. Se puede suponer que un funcionario enmarcado en esas reglas y seguro de su cumplimiento —podrá atender con mayor interés y puntualidad los requerimientos del público.

b) En la base de la orientación de estas reformas debe estar un sentido de **descentralización** que afecte dos modalidades: por una parte, la concesión de mayor autonomía a las estructuras que conceden un servicio determinado; y por otro lado, (y esto es de mayor importancia) la creación de mecanismos alternativos para conseguir el **mismo** servicio. Ciertamente, la descentralización estructural no es suficiente; sólo conseguiría que el ciudadano estuviera a la merced del “pequeño funcionario” en lugar del “funcionario importante”. Se trata de acompañarla con **alternativas** que permitan el acceso a procedimientos y funcionarios para obtener el mismo servicio.

c) Estas dos medidas deben estar acompañadas por la creación de un organismo crítico, defensivo, independiente, que atienda las reclamaciones de algún ciudadano insatisfecho. Este organismo podrá, en **cierto nivel**, intervenir sin ser intervenido. Sólo por la satisfacción relativa del público que haya acudido a él podremos juzgar su eficacia y justeza. De esta manera, tanto el funcionario como “su” público sabrán que existe un organismo defensivo de acción y sanción rápidas. De esta manera tal vez aumentaría la satisfacción del servicio.

d) Los medios públicos de difusión tienen un papel central en estas medidas, especialmente si son sensibles a las quejas tanto de funcionarios como de sus clientes. De esta manera, podrían convertirse en un "buzón de cartas" propiciador del diálogo y de la eficacia.

e) La **doctrina** de estas medidas se funda en el carácter formativo, socializador, que los aparatos burocráticos deben tener si en verdad responden a políticas "desarrollistas". No puede concebirse la adhesión del público a orientaciones políticas, económicas, educacionales de un gobierno dado, cuando éste está contaminado por graves sospechas de inconsecuencia, ineficacia, e insensibilidad. Cuando menos, podrán conseguir una adhesión ritualista, externa, ceremonial. De esta manera la reforma y crítica **públicas** de los procesos de burocratización devienen una de las estrategias centrales para incrementar el desarrollo y la democracia en nuestros países.

