

LA BUROCRACIA ES NECESARIA, PERO NO SUFICIENTE...

Vicente Martín-Pozuelo Agustín
Coronel de Aviación

AUNQUE LA PALABRA BUROCRACIA y su utilización no se remonta a más allá de un par de siglos, sin embargo, las grandes civilizaciones como el antiguo Egipto, China, la Roma Imperial, etc., ya encontraban muchas dificultades para dirigir, controlar y coordinar los esfuerzos de muchas personas que llevan a cabo distintas tareas, a menudo en lugares diferentes. De ahí que la burocracia diese por primera vez una respuesta a los problemas de organización política y militar.

Si todas estas civilizaciones son ejemplos históricos de burocracia desarrollada, sirva de muestra la cultura persa que preparó el imperio de Alejandro, le sirvió de modelo y facilitó la propagación de la cultura helena.

La Organización burocrática está vinculada en Occidente a la aparición del estado moderno y vulgarmente se entiende por burocracia la influencia abusiva y siempre creciente que las oficinas administrativas ejercen en todos los asuntos que corresponden a la Administración Pública. Esta palabra hace fortuna y se incorpora a la mayoría de las lenguas europeas en pocos años. Con ella tiende a significarse un poder extraño que regulaba y se inmiscuía en terrenos, que, hasta entonces, no habían sido competencia del Estado.

La burocracia es una forma de resolver y administrar distintas cuestiones sociales por medio de una elaborada división del trabajo. Tal división exige, lógicamente, algún poder que, por definición, retienen los puestos superiores de tal organización. Son estos últimos, pues, los únicos que pueden tener una visión de conjunto. La lógica burocrática exige, al tiempo, eficiencia administrativa y concentración de poder.

De la Administración Central, la burocracia se ha extendido al conjunto de la sociedad civil. La empresa moderna, tan pronto como comenzó a aumentar de tamaño, se vio impulsada a adop-

tar formas burocráticas de organización, y tras la creciente intervención estatal que ha acompañado la reciente expansión económica, la dinámica burocrática se ha hecho a todos los sectores del sistema social. No solo la Administración del Estado, no sólo las empresas, sino también los partidos políticos y hasta las organizaciones benéficas tienden a dotarse de estructuras burocráticas, tan pronto superan un cierto umbral de complejidad.

En el momento actual, uno de los índices que más nos aproximan al fenómeno es el crecimiento de los trabajadores del sector terciario y, de una manera especial, los dedicados a tareas administrativas. La adopción de mecanismos burocráticos ha estado estrechamente ligada al desarrollo de una economía monetaria. La burocracia ha existido en ausencia de tal economía pero se ha desarrollado de modo más completo cuando el dinero llegó a ser el medio convencional de cambio.



Existen tres grandes corrientes doctrinales, que todavía ejercen influencia en nuestros días y que han abordado el estudio del fenómeno burocrático, como son el modelo de Max Weber, el marxista y el que, con mejor o peor fortuna se ha denominado tecnocrático.

BUROCRACIA SEGUN MAX WEBER

Aunque la burocracia racional puede considerarse como una forma de dominación legitimada, sin embargo, puede diferenciarse de otros tipos históricos de dominación, que según Max Weber se pueden reducir a dos: la tradicional y la carismática, según el proceso histórico de la burocracia, la tradicional tiene un fundamento propio y diferenciador; apoyándose sobre la



convicción racional de que las normas o procedimientos han de ser realizados por su coherencia interna, sometándose al sistema jurídico pertinente. En relación al aspecto carismático de la Burocracia, se debe considerar que la dominación racional es la confianza en la existencia de una norma como principio base, de la que se derivan, mediante criterios de formulación formalmente sancionados, todos los demás poderes y normas sociales.

En la medida en que la mayor parte de la sociedad civil y del Estado en la sociedad de mercado contemporáneo obedece a una lógica burocrática, habría que temer por un recorte progresivo de las libertades y de la dinámica democráticas. Según Max Weber, cuanto mayor es la racionalidad alcanzada por medio de la dominación burocrática legal, tanto más peligro hay de que el mecanismo creado por ella se revuelva en contra de sus inventores, haciendo un mundo cada vez menos personal, en donde los aparatos burocráticos dominarían frente a una sociedad de individuos atomizados, por lo que las decisiones importantes serían tomadas cada vez por un número menor de personas que tratarán de independizarse al máximo de los deseos

y aspiraciones de la mayoría de la sociedad.

La creciente división social del trabajo, que permite alcanzar un grado de productividad y eficacia desconocidas hasta ahora, hace que el hombre se sienta, al tiempo, perdido en un mundo cuyo sentido se le escapa, dando la sensación de que la capacidad del hombre medio para dar sentido a su vida fuese muy inferior a la del hombre de la Edad Media. La burocracia es una maquinaria que pugna por forzar un estado de servidumbre a la que, tal vez, los hombres del futuro hayan de someterse aún con mayor sumisión de lo que lo hicieron los habitantes del antiguo Egipto, cuna de la organización burocrática.

Esta perspectiva tan poco halagüeña parece estar inscrita en el futuro de la sociedad industrial de forma inexorable. Por eso se engañan quienes creen que la desaparición de la sociedad de mercado y del capitalismo privado acarrearía la disminución o desaparición de la burocracia. Antes bien, provocaría un notable aumento de la misma.

Asimismo, del estudio de la dinámica burocrática se consigue una legitimación del capitalismo como mal menor. A pesar de su irresistible as-

censo, la burocracia queda mejor frenada en aquellas sociedades donde existe una notable separación entre lo privado y lo público. Porque la posibilidad de que aparezcan empresarios innovadores dará lugar a un freno a la rutina burocrática.

BUROCRACIA MARXISTA

A pesar de que Marx en sus primeros escritos se preocupa del desarrollo de la burocracia, no vuelve a ocuparse a fondo del tema hasta una época más avanzada de su vida, en relación con la actitud de la Primera Internacional respecto de la Comuna de París allá por los años de 1871. Tanto para Marx como para muchos de sus seguidores, fue la anticipación del régimen político social, que habría de presidir la transición al comunismo, lo que se llamaría dictadura del proletariado, por oposición a la dictadura de la burguesía que se imponía en la sociedad capitalista.



Frente a la república burguesa que trataba de consolidar el Gobierno provisional en Rusia, Lenin presentaba en agosto de 1917 a la Comuna de París, dos meses antes de la revolución, como el modelo a imitar por la futura República de los soviets. Sin embargo, no ha sido ese el camino seguido por la revolución rusa desde 1917, ni tampoco por las distintas revoluciones que posteriormente han tratado de llevar a la práctica el ideal del socialismo. Sin entrar ahora a discutir de su origen ni de su evolución social, sí puede señalarse que, lejos de haber realizado la promesa socialista, ésta ha quedado incumplida hasta la fecha. Por el contrario, en esas sociedades, lejos de disminuir, la burocracia ha extendido sus tentáculos al conjunto de las relaciones sociales, dando lugar a unas estructuras e instituciones que no se conforman con el modelo democrático prometido.

En la antigua Unión Soviética la concepción racional "científica del marxismo", que critica severamente la irracionalidad de una economía capitalista de competencia, contribuyó a la extrema burocratización de la sociedad soviética.

TECNOCRACIA

La primera dificultad en este campo radica en la propia definición del término tecnocracia (del griego *techné* o competencia especializada y, *cratis* o poder, es decir, dominación de los expertos científicos). El origen de la tecnocracia en sentido moderno puede verse hacia los años 30 de este siglo, esta revolución técnica, protagonizada por ingenieros y expertos, podría convertir-

se en una vía de solución de los problemas sociales sin necesidad de recurrir al socialismo.

Este tipo de organización puede manejar una cantidad de información que desborda ampliamente la capacidad de los individuos aisladamente considerados. De ahí que el funcionamiento típico de la organización moderna sea en juntas o comités. Lo fundamental es la obtención de información y su procedimiento por medio de esas reuniones que permiten llegar a una más alta eficacia en la toma de decisiones y en su rapidez. Esto, indudablemente, va en contra de los cauces rígidos y formalistas propios de la burocracia tradicional. Lejos de estar internamente jerarquizados, los grupos de decisiones exigen una autonomía creciente, siendo, por tanto, la toma de decisiones más eficaz por medio de la información seleccionada y especializada. Con ello, se consuma la separación radical entre la propiedad del capital de las grandes compañías y sus órganos de administración o gestión.

ATRIBUTOS PECULIARES DE LA BUROCRACIA

Existe la opinión generalizada, de que la burocracia es una consecuencia necesaria de lo complejo del organismo de los estados modernos: la justicia, la seguridad ciudadana, el bienestar material, la administración de la Hacienda Pública, en una palabra, toda la vida del Estado. Por ello, es necesario el análisis de las características esenciales de la burocracia, que contribuyen por igual a las operaciones eficaces de la organización y están funcionalmente relacionadas unas con otras, siendo los siguientes atributos, los que constituyen los principios vertebrales de la organización burocrática.

—CARGOS O EMPLEOS CUIDADOSAMENTE DEFINIDOS. Las condiciones y requisitos de todo cargo en una jerarquía burocrática, las tareas atribuidas al que lo desempeña y las relaciones formales que éste mantiene con sus superiores y subordinados están clara y explícitamente definidas. Todos los cargos existen, en principio y pueden ser desempeñados por cualquier persona que reúna los requisitos adecuados, y la organización continuará funcionando eficazmente mientras los puestos sean desempeñados por personas calificadas.

—ORDEN JERARQUICO CON LINEAS BIEN DELIMITADAS DE AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD. La organización militar con su aceptación obligatoria de los deberes y responsabilidades de aquellos que tienen autoridad, es el arquetipo de esta clase de estructura social. Sin embargo, en cualquier otra gran organización, se requiere cierta forma de coordinación de esfuerzos que permita un apoyo común a los mismos obje-

tivos, a fin de evitar criterios divergentes que hagan difícil la consecución de dichos objetivos.

—SELECCION DE PERSONAL SOBRE LA BASE DE CALIFICACIONES TÉCNICAS O PROFESIONALES. Los cargos burocráticos son cubiertos, en principio, por personas que han demostrado su competencia para llevar a cabo las tareas exigidas. La importancia de poder seleccionar personal profesional o técnicamente calificado es obvia: los funcionarios capacitados desempeñarán mejor sus tareas que aquellos cuya posición provienen de lazos familiares, herencia, amistad personal o favores políticos. Los métodos de selección en una burocracia son, pues, de importancia decisiva.

—NORMAS Y REGLAMENTOS. Los reglamentos formales que determinan la conducta apropiada permiten una relativa uniformidad de los otros y disminuyen las ofertas perturbadoras de los intereses personales, las predilecciones, las preferencias y los prejuicios; es decir, se evitan acciones arbitrarias en toda la jerarquía. Para aquellos que tienen contacto con el aparato burocrático, las reglas les permiten recibir un trato uniforme.

—SEGURIDAD EN EL CARGO. Con el propósito de asegurar el cumplimiento competente y desprovisto de prejuicios por parte de los encargados, se les da la seguridad de la permanencia en sus puestos, generalmente después de un periodo de prueba. Esta seguridad los hace menos susceptibles a presiones ajenas.

MALES QUE PUEDE OCASIONAR LA BUROCRACIA

De no tener en consideración las características anteriormente descritas, se pueden ocasionar gravísimos males, no solo al Gobierno del Estado, sino a la Sociedad.

—CONSTITUIR UN VERDADERO DESPOTISMO. La burocracia favorece las invasiones que va realizando el Estado en todas las esferas de

la vida (incluso de la individual) y se aprovecha de ellas. A ello contribuye ya creando nuevos centros burocráticos, ya por medio de decretos, reglamentos, instrucciones y circulares que invaden el campo de la ley, desnaturalizando el contenido y el significado de ésta en servicio propio o de intereses particulares, y al aumentar la ingerencia aumenta por necesidad el número de empleados.

—FACILITAR LA CORRUPCION Y DESARROLLAR EL NEGOCIO. Por medio del sistema de la recomendación, de los favores recíprocos, se puede destruir la eficacia de la ley, abusando del poder o de la influencia para tal fin.

—CREAR EL PRIVILEGIO E IMPULSAR LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. De ahí esa serie de monopolios puramente artificiales, que la administración explota. Ingerencia cada vez mayor en la vida privada. Enseña a esperar todo del Gobierno, con lo cual, arranca a los organismos particulares, locales, su actividad propia, que pasa a someterlos al poder central.

—DEPRIMIR TANTO EL ELEMENTO MATERIAL COMO EL FORMAL DE LA SOCIEDAD. Anula la fuerza moral que produce la iniciativa individual, al entorpecer y, en ocasiones paralizar esta iniciativa. Con esta forma de actuar, la buro-

cracia es la enemiga directa de la libertad con su reglamentación exagerada, su desorden económico, su sustitución de la autonomía del sujeto activo social por el automatismo de los órganos burocráticos.

Deprime y desorganiza la riqueza con el aumento incesante de los gastos públicos, producido por el cada día mayor burocratismo de la justicia, la administración, la enseñanza, los servicios de comunicaciones, obras públicas, etc., creciendo al mismo tiempo en proporción mucho mayor el pasivo de los Estados, las deudas; para pagarlos y sostener los nuevos servicios se produce un incesante aumento de los impuestos.



CONCLUSIONES



La situación actual de la burocracia en la mayoría de los Estados de la Comunidad Europea, incluyendo a los Estados Unidos es muy similar, no existiendo grandes diferencias entre los mismos. No obstante, analizando la preocupación que tienen todos los gobiernos en la U.E. a través de los estudios y comentarios que se vierten en los diferentes medios de comunicación, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Que el descontento se dirige cada vez más contra el Estado que contra una clase determinada de personas. Cada vez está más generalizada la sensación de que el Estado está mal dirigido, de que los llamados responsables no entienden demasiado de su trabajo y de que los costes que tienen que sufragar los ciudadanos ya no están justificados. El fenómeno tiene que ser considerado muy seriamente, puesto que afecta tanto a los Estados como a la Comunidad.

En la actualidad, es preciso reconocer que a los responsables se les exige demasiado. En los últimos años, el Estado se ha impuesto tantas tareas y obligaciones, que los responsables ya no pueden tener una visión del conjunto de lo que ocurre realmente. Antes era relativamente fácil estudiar el presupuesto y tomar decisiones respecto a él con conocimiento de causa. Ya no se tiene el tiempo material de leer el documento y sus anexos. Lo mismo ocurre con la avalancha de leyes que ya no se puede mantener bajo control. De ahí que los responsables de los gobiernos vayan perdiendo poco a poco el control sobre el Estado, que a va parar a manos de la Burocracia, que su vez, carece de una visión de conjunto y toma aún más decisiones equivocadas que los ministros.

Los estudiosos de este tema coinciden en que la causa de este fenómeno es debida a que en el sector público no hay competencia y de que

solo hay progreso si existe competencia. El Estado o la burocracia que lo dirige domina todo el terreno sin encontrar rivales.

Un estudio de los presupuestos de Europa lleva a la conclusión de que en las empresas monopolísticas estatales, la productividad suele bajar cada año entre un 2% y un 3%, esto quiere decir que en 10 años la pérdida es entre una cuarta y una quinta parte. Es decir, cuanto peor sea la productividad de las instituciones públicas más caras resultan y esto origina un aumento de la presión fiscal y del endeudamiento del Estado y sus organismos.

Como resumen de este último apartado, hago referencia a unas declaraciones que realizó Newt Gingrich, Presidente de la Cámara de representantes EE.UU.: «Algunos dirigentes modernos han olvidado que el Gobierno no puede sustituir a la iniciativa privada, la responsabilidad personal o la fe. El papel del dirigente nacional es, en primer lugar, alentar la cultura, en segundo estimular el deber cívico y en tercer lugar fortalecer el sector privado. En último lugar está la gestión de la burocracia, que se ha de reducir, pues el Gobierno puede manejar muy bien burocracias muy pe-

queñas, muy de élite. Pero cuanto más tiempo está el Gobierno encargado de algo, más burocrático, más lento, más pesado y más ineficaz se hace».

Por todo lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que la Burocracia es necesaria en tanto en cuanto obliga a los administradores de las grandes organizaciones a que sean disciplinados, objetivos y realistas, y aún en determinadas circunstancias flexibles en la ejecución de las normas y procedimientos, sin embargo, cuando en el cumplimiento o realización de las sucesivas fases surge la paralización en alguno de los escalones de todo el proceso en una resolución, entonces es cuando se debe ser lo suficientemente resolutivo en la toma de decisiones para que no llegue a lentificarse o paralizarse la dinámica de esa compleja maquinaria administrativa que posee toda la organización ■

