

EL CONTEXTO DE LA BUROCRACIA
Carlos E. Pinilla C. y
Henry Rodríguez Sosa.

EL CONTEXTO DE LA BUROCRACIA

Por: Carlos E. Pinilla C. y
Henry Rodríguez Sosa

Entender y explicar el fenómeno burocrático ha sido y es una de las preocupaciones fundamentales de los científicos sociales. La Sociología y la Administración, por ejemplo, han dedicado una buena parte de sus esfuerzos a lograr la mayor comprensión posible sobre tal hecho social. Sin embargo, en las dos disciplinas el acercamiento ha sido distinto: en la primera el contexto de la Nación y su expresión en el Estado han sido el real punto de partida del análisis; en la Administración la tendencia se ha centrado en la relación de autoridad y en el vínculo formal o informal de la misma. Para la Administración Pública tal tendencia es, a nuestro juicio, una de sus grandes debilidades; no es posible desligar del análisis del funcionario público los problemas concernientes a la Nación y al Estado. En tal sentido, el presente artículo solo pretende divulgar y de pronto plantear algunas cosas inquietantes en torno a la concepción que el sociólogo Alemán Max Weber poseía del problema.

1. La Nación

El tratamiento weberiano del concepto de "Nación", en primer lugar, es múltiple: el esfuerzo del teórico se concentra en delimitar sus componentes y ubicar cuál de ellos pesa definitivamente en el sentimiento colectivo que configura una nacionalidad.

La "Nación" está entendida como la posesión por determinados grupos sociales de un sentimiento de solidaridad con respecto a otros (1). Este sentimiento de solidaridad puede o, mejor, es susceptible de arraigarse en una serie de diversos atributos comunes a una comunidad política.

Así, entonces, Weber nos presenta como tales atributos los siguientes:

- Componente étnico
- Unidad de tipo antropológico
- Unidad sanguínea
- Comunidad de origen
- Comunidad cultural
- Pasado político
- Comunidad lingüística

Como es fácilmente observable, en general, esos componentes engloban una nación; sin embargo, su trabajo permite inferir cómo algunas veces, históricamente, estos componentes aunque pueden configurar una nación, no necesariamente la delimitan ni agotan. Así sucede invariablemente con los componentes étnico, antropológico, sanguíneo y con la comunidad de origen.

Existen sí dos componentes definitivos en la delimitación de una nación: la **comunidad cultural** porque siempre una nacionalidad reclama para sí la posesión de bienes culturales propios, y el **pasado político** elemento en el cual ve Weber el sustento fundamental de la nacionalidad; con él, es decir, con ese pasado político, quiere señalar el transcurso histórico de un pue-

(1) WEBER, Max. "Economía y Sociedad", pág. 679.

blo al asentarse en el mundo, o sea la manera cómo reclamar para sí y frente a otros el status de comunidad política.

Respecto a la comunidad lingüística, Weber anota ejemplos históricos de diferentes lenguas con una misma nacionalidad y al tiempo, idéntica lengua para diferentes nacionalidades. Sin embargo, bien miradas las cosas, puede inferirse que para conservar una comunidad cultural, un pasado político propio, es indispensable la unidad de lengua, destacándose entonces el papel de este componente. Los estudios contemporáneos han resaltado desde la lingüística y la antropología el papel del lenguaje: de una parte, como transmisor cultural primario y, de otra, como vínculo fundamental de las tradiciones (2). España es un típico ejemplo de cómo sobre la conservación autónoma de lengua se han mantenido y se refuerzan las nacionalidades.

La evaluación del sentimiento de nacionalidad es perfectamente estimativo dado que es históricamente diferente tanto en la medida en que una comunidad siente su nacionalidad como en la forma de reaccionar cuando le es cuestionada. Por eso, como bien lo dice Alfonso Piza, (3) la casuística sociológica de la nación no está elaborada y queda por hacer la tipología histórica de la misma.

Sin embargo, un hecho es claro: por estas mismas razones, un pueblo puede, históricamente, reclamar para sí la nacionalidad, y en este esfuerzo es que Weber resalta definitivamente el papel de los "intelectuales" a quienes les corresponde la fijación y acercamiento de lo nacional en la comunidad; por ello los intelectua-

les "están específicamente predestinados a propagar las ideas de lo nacional" (4).

2. El Estado

Según Weber, el Estado es un tipo especial de instituto; "por instituto debe entenderse una asociación cuyas ordenaciones estatuidas han sido otorgadas y rigen de hecho (relativamente) con respecto a toda acción que con determinadas características dadas tengan lugar en el ámbito de su poder" (5). Es un tipo especial porque comporta un elemento que lo hace característico: es una asociación territorial y en el territorio es donde se delimita el ámbito de su poder.

Sociológicamente, Weber considera imposible definir el Estado por el contenido de lo que hace, o sea por sus funciones o también por sus objetivos o fines; conceptúa que lo sociológicamente definitorio está dado por un medio específico, que le es propio: el de la coacción física; así, "Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima".

Desglosando, encontramos:

- Ordenaciones estatuidas "otorgadas", es decir: entregadas por la asociación (El Estado) a sus miembros; conferidas independientemente de su voluntad a todo aquel que posea ciertos atributos como nacimiento, residencia, etc.

Este elemento con la posterior racionalización en el Estado Liberal, se transforma en el concepto de "ciudadanía".

(2) Los estudios contemporáneos a nivel de la Lingüística, fundamentan este aserto.

(3) PIZA, Alfonso. "Informe sobre la concepción del Estado Nacional en Max Weber". Bogotá, Colombia, Sociología U.N. 1980.

(4) WEBER, Max. "Economía y Sociedad", pág. 682.

(5) IBID, pág. 42

- Territorialidad: que como hemos visto, delimita el Estado en cuanto establece su ámbito de poder y define una característica básica de la asociación política para ser Estado.
- Monopolio de la coacción física legítima: El Estado no es, históricamente hablando, la única asociación con monopolio de coacción física (por ejemplo la familia, las tribus, la posesión); tampoco tiene éste como su único medio (lo emplea generalmente como último recurso) pero a medida que se consolida como Estado, y esto es peculiar, lo reclama como LEGÍTIMO, lo defiende en tanto tal; el Estado distribuye y regula este monopolio, define y autoriza quién puede en su nombre emplearlo.

El cómo legitima ese monopolio y sobre qué bases, es lo que constituye la problemática de la dominación y el poder, asunto que no es objeto de este artículo (6).

3. El Estado-Nación

No hay en Weber un tratamiento sistemático de la categoría Estado-Nacional; cuando habla de Nación, es claro en afirmar que el hecho de pertenecer o no a un Estado no configura una "nación". Existen Estados con diferentes "Naciones" en el sentido aquí expuesto. España es un ejemplo actual, y Alemania tipifica lo contrario, una comunidad nacional dividida en varios Estados; la República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana y Austria, también son ejemplos.

Se hablaría en propiedad de un Estado-Nación cuando corresponde efectivamente a la asociación política Estado una comunidad nacional. Este punto es, si se quiere, de los más agitados y en torno al cual se producen acaloradas polémicas.

Aclaremos que el Estado en Weber es un tipo ideal con las implicaciones que ello tiene; pero el problema reside en ubicar el punto donde se considera una comunidad como Nación y cómo se determina este punto.

Por lo pronto, hay que tener en cuenta que una tendencia histórica expresada en hechos como el Mercado Común Europeo, marcha en pos de la consolidación de estructuras supraestatales, debido a razones de orden económico, aspecto que se reclama como característica definitoria de un Estado Nacional, en cuanto al interior de él, se sostiene, fluye por lo menos la mayor parte de su actividad económica, es decir, su mercado interno.

Cuando, como ahora, esa condición difícilmente se cumple en todos los países y la internacionalización del capital abre perspectivas de las estructuras supra-estatales, es necesario más que nunca el examen detenido del tema. No se quiere decir que esta sea la única tendencia de conformación de estructuras estatales, las razones geopolíticas siempre han tenido gran peso, lo cual complica más el asunto.

Ahora bien, Weber asimila el prestigio de poder al desarrollo de "grandes potencias"; de acuerdo con ello, las formas políticas pueden estar dirigidas de un modo más "autonómico" o más "expansivo" (7), lo cual solamente significa que existen naciones con carácter agresivo expansivo en mayor o menor medida que otras. Se recalca entonces la importancia que para efectos del poder de una nación, tiene el rodearse de naciones débiles, susceptibles de avasallamiento o, mejor, de ser claramente dominadas.

Sobre el fenómeno específico del imperialismo, Weber postula que no siempre está económicamente condicionado; o sea, que no siempre obedece a una exacerbación de contradicciones

(6) Ver "Administración y Desarrollo" No. 19 "Racionalidad y Burocracia: La Teoría de Max Weber", ESAP, Bogotá, 1981.

(7) WEBER, Max. Economía y Sociedad, pág. 1.056.

económicas, sino que es factible otro tipo de origen, por ejemplo: anexiones geográficas, situación común en tiempos de la Roma Antigua; de este análisis deduce una serie de intereses, a su juicio, atribuibles al capitalismo de tipo imperialista. "Se trata de los intereses capitalistas de los arrendadores de contribuciones, de los proveedores y acreedores del Estado, de los capitalistas del comercio exterior oficialmente privilegiadas. Sus posibilidades de lucro se basan por regla general en el aprovechamiento directo del poder político" (8).

De esta manera, el capitalismo imperialista se presentaría en los grandes imperios antiguos, en el expansionismo colonial y en la época contemporánea, y se caracterizaría por el uso directo del poder para acrecentar la riqueza.

Ahora bien, Max Weber es considerado defensor del liberalismo clásico. Según su criterio, en la época moderna "los capitalistas imperialistas" mantienen por diferencia de rentabilidad (reconocimiento explícito del motivo ganancia) una contradicción con los intereses capitalistas encaminados a la paz, o sea aquellos que florecen dentro del estricto marco de la libertad de oferta y demanda: *Laissez Faire-Laissez passe*.

De allí deriva Weber una diferencia interesante: es la que establece entre el capitalismo irracional, representado por una burguesía de rapiña, generalmente comercial, usufructuaria directa del poder político, que requiere la expansión del mismo y sobrevive a base de prebendas y gabelas, dadas por el Estado, por ejemplo en la consolidación del monopolio; y, por otra parte, el capitalismo moderno, racional, basado en el cálculo de mercado y en la tecnificación de los procesos económicos, producto de la libre competencia y que corresponde perfectamente a ese destino de industrialización, racionalidad y espíritu capitalista hacia el que inexorablemente avanza la humanidad.

(8) IBID, pág. 669.

Esto genera otro punto polémico: El posterior desarrollo del capitalismo ha permitido observar que el liberalismo clásico ha fallecido, que efectivamente el capitalismo moderno es el más racional, pero que conduce inevitablemente a los monopolios y sobre todo que el desarrollo de éstos hacen que los Estados Industriales estén dirigidos de un modo marcadamente "expansivo", configurándose así un imperialismo condicionado económicamente. Esto es básico para el estudio de procesos como el Latinoamericano y en particular el nuestro.

Otro aspecto donde es necesario aclarar el concepto Weberiano es el que se refiere a las funciones básicas del Estado: a su juicio son "El Establecimiento del Derecho (Función Legislativa), la protección de la seguridad personal y del orden público (policiva), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, políticos, sociales y otros (las diferentes ramas de la Administración) y especialmente la enérgica protección organizada hacia afuera (régimen militar) (9).

Como podemos observar, corresponden a una concepción liberal clásica del Estado y no contemplan las funciones provenientes del Estado Interventor, Neo-Liberal. Es más, cuando Weber habla de estatización de la economía o socialización de la misma lo hace para polemizar con las tesis marxistas y obviamente refutarla sobre la base de la defensa del Estado Liberal. Lo cierto es, que pasado 1917 (la Revolución Rusa) y 1949 (la Revolución China), la estatización de la economía es un hecho; y que después de 1930 el Liberalismo hace de la tesis de planeación indicativa, la función básica del Estado, en tanto que considera que el no cumplimiento de ella (que es la base del "Estado Benefactor"), genera un panorama de crisis político-social-económico que impide que se cumpla a cabalidad con las demás funciones.

(9) IBID, pág. 674.

Anotemos que no es solamente un problema de anexión de funciones al Estado, sino que implica ver el curso que ha seguido la racionalización y el desarrollo del capitalismo. Por lo demás, es bien importante, que al estudiar formaciones sociales como la nuestra, entender estos cambios de óptica, porque nuestros Estados están cobijados muy claramente dentro de perspectivas intervencionistas.

Sin embargo, donde la fortaleza del análisis Weberiano se hace patente es en el análisis del Estado Racional. Veamos:

4. El Estado Racional

“El Estado en el sentido de Estado Racional, sólo se da en Occidente” (10), sentencia Weber al comienzo de su sociología del Estado. Es decir, estamos frente a un tipo específico, histórico, de Estado. Al igual que con la nación, la casuística sociológica del Estado no fue desarrollada. Weber se concentra en la peculiaridad, una vez más de Occidente.

El Estado en sentido moderno es el producto de una larga evolución: sólo tras largo trecho se logra el monopolio del poder legítimo por la asociación política territorial y la socialización racional en el sentido de atributos otorgados. Weber lo expresa así: “Con la creciente pacificación y ampliación del mercado aparecen, pues, paralelamente:

- La monopolización de la ~~violencia~~ legítima mediante la asociación política, que culmina en el concepto moderno de Estado en cuanto última fuente de toda legitimidad del poder físico;
- La racionalización de las normas destinadas a su aplicación que culmina en el concepto de orden jurídico legítimo” (11).

(10) IBID, pág. 664.

Nos ahorraremos el proceso de formación de este Estado que tiene que ver con el surgimiento de las ciudades y la influencia de éstas, hasta el establecimiento de las monarquías absolutas. Anotamos sí, que en Weber hay concomitancia entre el proceso de racionalización, el surgimiento de la burguesía moderna y el desarrollo del Estado Racional. Así, por ejemplo, sólo puede hablarse de una clara política económica estatal desde el mercantilismo, que significa el paso de la empresa capitalista de utilidades a la “empresa política” y bajo el modelo de “vender lo más caro posible y comprar lo más barato”, se establece la última lucha frontal entre el capitalismo de libre competencia y el que deriva privilegios directamente del Estado.

Ahora bien, el proceso de consolidación del Estado Racional se ha desenvuelto a través de los siguientes pilares:

4.1. LA BUROCRATIZACION, que abarca cada vez más las esferas de toda la vida social y se apresta al dominio del mundo y que para efectos de consolidación del Estado Racional se presenta de manera nítida en:

- El Ejército con la profesionalización, jerarquización y disciplina de sus miembros y,
- En la política, cuya evolución nos permite diferenciar, de una parte, la consolidación en Occidente de el tipo de Jefe Político, “El Demagogo” (vive para la política), y, de otra, la modernización de los partidos políticos, con un desarrollo de los “funcionarios” del partido o Aparato (viven de la política), en contraposición al dominio de los “Honoratios” o privilegiados por raza, dinero u otros motivos, lo que necesariamente implica un avance en la tecnificación en los mismos partidos.

(11) IBID, pág. 1.047

Detengámonos un poco en esto. Vuelve a aparecer aquí el problema del papel de la ciencia y la política en un mundo con tendencia a la racionalidad y a la burocratización. Weber nos dice: "Desde el punto de vista de la sociología, el Estado Moderno es una "empresa" con el mismo título que una fábrica: en esto consiste su rasgo específico" (12). Y es la empresa del poder . . . pero allí está el conflicto entre las dos éticas: la del científico y la del político. De una parte, como resultado de la especialización, del desarrollo de la ciencia, de la división del trabajo y de la profesionalización, se genera el "funcionario" responsable ante sus funciones y ante su director, llámase Cuadro Administrativo o Miembro del Aparato de partido. Es el mundo inerte o coagulado de la burocracia; de otra parte, está el político, con ética, evolucionando en Occidente por medio del caudillaje político hasta consolidar el tipo del "demagogo", estableciendo los polos de la balanza, Weber defiende al Demagogo y en sus cualidades carismáticas, expresa y respira la individualidad liberal.

El avance de los "funcionarios" en sentido amplio, se sostiene o fundamenta en:

- Saber especializado o profesional
- Saber relativo al servicio (experiencia)
- Secreto profesional

O sea, irreductibles armas de la burocracia. El poder de estas armas, -históricamente no ha dejado de corroborarse-, es definitivamente abrumador.

El panorama es tan evidente y desolador que Weber exclama:

"Pero no hay más elección que ésta: Democracia de Jefe con "máquina" o democracia sin jefes; esto es, el dominio de los "políticos" sin

(12) IBID, pág. 667.

profesión, sin las cualidades carismáticas, internas, que consagran precisamente al jefe. Y esto significa, en este caso, aquello que en la fronda partidista suele designarse como dominio de "camarilla" (13).

Por esto su defensa del "Demagogo" o jefe político por vocación. Un aspecto bien importante en cuanto al desarrollo de este jefe político se entronca con la consolidación de los "juristas" como estamento. Ya hemos dicho que ellos son definitivos en el proceso de racionalización del Derecho. Ahora hay que anotar que por su profesión y las posibilidades de ejercerla son los que más fácilmente enrolan en los cargos políticos. Por eso para Weber desde la Revolución Francesa, "el abogado moderno y la democracia moderna son sencillamente inseparables, tampoco se dan más que en Occidente a partir de la Edad Media, en donde se desarrollaron a partir del "defensor", del procedimiento litigioso germánico, bajo la influencia de la racionalización del proceso" (14).

4.2. LA RACIONALIZACION DE LOS PARTIDOS,

tenemos que por definición, un partido moderno es una "Organización Libre" que sirve de una propaganda libre en necesaria renovación constante (15). Se concibe su marco de acción, hemos dicho, como la empresa del poder; o sea, la búsqueda del Gobierno.

Los partidos políticos se mueven dentro de dos parámetros fundamentales. O son organizaciones patrocinadoras de cargo o principalmente partidos de ideología que se proponen, por consiguiente, la implantación de contenidos programáticos políticos.

(13) IBID, pág. 1.061.

(14) IBID, pág. 1.067.

(15) BID, pág. 1.076.

No hay un partido político puramente "patrocinador" o un puramente "ideológico", fluctúan entre el uno y el otro. Sin embargo, un buen ejemplo de racionalización lo constituye el peso de los partidos de ideología, o dicho en otros términos, el peso de la orientación programática.

En el tipo de partido "patrocinadores" es importante la figura del "boss", típico cacique o empresario de votos. Weber anota dos características muy notorias referentes al cacique:

- Es imprescindible como receptor directo de las sumas de dinero de los grandes magnates de las finanzas.
- No tienen principios "políticos fijos", carecen por completo de ideología y sólo pregunta qué proporcionan los votos y, lógicamente, no es raro que sea un hombre sin educación, guiado en lo fundamental por la prebenda. La historia ha confirmado en general estas distinciones.

Además, se reconoce que un partido acusa más un golpe a su fronda que a su ideología; pero el desarrollo de la racionalidad, el proceso de modernización, el avance tecnificador obliga a una estructuración burocrática, tanto de los partidos como de la Administración, induciendo a los sectores políticos a aceptar e impulsar esta tecnificación, que en la Administración Pública se expresa en la llamada "Carrera Administrativa".

Así, por ejemplo, en Estados Unidos, los partidos políticos de ser puramente "patrocinado-

res de cargos" debieron evolucionar hasta la reforma del servicio civil que puso a salvo de la contingencia política parte de la Administración.

El dilema, entonces, está en el juego patrocinado de cargos vs. tecnificación de la Administración. La carrera administrativa, sumada al desarrollo de la noción de función pública en un Estado y sociedad altamente burocratizadas (lo que se expresaría, entre otras cosas, en una modernización de los partidos y en el desarrollo del demagogo), configuran el sueño Weberiano; como un camino alternativo y progresivo la lenta especialización en los políticos y el abrir camino a los técnicos . . . puede ser, la no tecnificación y no burocratización no es posible, es quedarse atrás de la historia o no querer ir con ella, que es lo mismo.

Completando su visión del Estado Racional, y particularmente su funcionamiento político, Weber se esmera en resaltar el papel del parlamento. Sin extendernos más, lo presenta como la expresión de los dominados por la burocracia y, en este sentido, medio de control de la misma y la mejor escuela de formación de los jefes políticos en los avatares del Estado. La comunidad cuenta allí con la única posibilidad de discusión, control y conocimiento en los asuntos del poder.

Otra vez, aparecen aquí claramente delineados sus esfuerzos de Liberal Clásico; esta vez en la defensa del Parlamento. El elemento es importante si se tiene en cuenta que Latinoamérica no es propiamente un modelo en este sentido y explicar esta característica es también observar la medida de desarrollo del Estado Racional.