

La burocracia

JOSÉ LUIS TÓNIX RODRÍGUEZ

Antecedentes históricos

El fenómeno de la burocracia no es un fenómeno nuevo, sino que tiene una serie de antecedentes que lo crearon y cuyas transformaciones lo han convertido en uno de los temas interesantes que inquieta a los estudiosos de la ciencia administrativa.

Sus orígenes se remontan como un fenómeno paralelo al origen del Estado, es decir, nacieron casi simultáneamente:

La administración sólo ha podido nacer con el propio Estado, limitado generalmente a la ciudad, pues la necesidad de guerrear y percibir impuestos obligó al soberano a servirse de intermediarios.¹

Es decir, en la medida en que la función pública se iba diversificando y haciendo más complicada, la autoridad gobernante tenía que aumentar el número de sus servidores para cumplir con las tareas públicas.

En la más remota antigüedad, donde existían sociedades primitivas autosuficientes, no se daban las condiciones de desarrollo administrativo. Sin embargo, es en este tipo de sociedades donde aparece el elemental principio de autoridad, que más adelante crearía la necesidad de estructurar organismos cada vez más complejos.

El devenir histórico creó sociedades más sofisticadas; en el Oriente, los imperios más significativos fueron: Egipto, cuyos sistemas administrativos datan del año 1300 a.C., y China, cuyo imperio se extendió por gran parte del Asia y con una antigüedad fijada en el año 600 a.C.

Los orígenes administrativos de la cultura occidental se dan

principalmente en la cultura griega, base de la mayoría de las instituciones actuales.

La administración romana, basada en los avances de la ley, instituyó un aumento de las tareas públicas y al mismo tiempo un aumento en los cargos y personal al servicio del Estado.

Las actividades administrativas cayeron en manos de la iglesia durante el transcurso de la época de la Edad Media. En esta etapa la administración pública prácticamente desapareció para dar paso a la consolidación de las monarquías absolutistas y a la aristocracia.

En la época moderna tanto la administración como la burocratización pasaron por diversas etapas y reformas que recibieron influencia directa de los diversos pensadores políticos que acrecentaron el conocimiento de las ciencias sociales, no obstante pertenecer a diferentes nacionalidades e ideologías. Entre ellos podemos citar: Colbert, Montesquieu, Locke, Mirabeau, Cromwell, etcétera.

El ámbito de estudio de este trabajo es sobrepasado por la magnitud del tema, por lo que se ha reducido en esta parte a mencionar los hechos históricos más sobresalientes de los sistemas administrativos, con el objeto de ubicar al lector en las diversas circunstancias objetivas que sufrió la administración pública y, asimismo, el fenómeno de la burocracia que se deriva directamente de la función pública.

Concepto de la burocracia

Para una mejor comprensión del contenido del vocablo burocracia, debemos remitirnos al origen histórico del mismo y, así, nos encontramos con:

“El término *bureaucratic* (burocracia) parece haber sido usado por vez primera en 1745 por Vincent de Gournay, economista de la escuela de los fisiócratas...”²

Gournay se refería en términos despectivos a la autoridad de los hombres que era contraria a la autoridad de la naturaleza, base de la doctrina fisiócrata.

Analizando con más profundidad el término burocracia y descomponiendo su etimología, podemos percatarnos de que está compuesto de dos vocablos: *buró* u oficina y *cracia* o poder.

² Sauvy, Alfred: *Op. cit.*, p. 5.

Otros autores subrayan principalmente el papel que desempeña la burocracia y que determina su razón de ser, por ejemplo:

El tipo de organización apto para la realización de tareas administrativas en gran escala, mediante el trabajo sistemáticamente organizado de muchos individuos, es lo que se llama una burocracia.³

Pero todos coinciden en analizar el término a través de los efectos resultantes de las disfunciones contenidas en su desenvolvimiento funcional, por lo que siempre es identificada con: deshonestidad, papeleo, demora, irresponsabilidad, arbitrariedad, etcétera.

Otros identifican a la burocracia como el estrato social estratégico básico que limitará o favorecerá el proceso de desarrollo nacional:

Generalmente, pero no siempre, encontramos tres grupos en una sociedad en desarrollo, de donde puede originarse una voluntad y una capacidad para planear el futuro y, así, organizar y administrar el potencial humano, recursos y relaciones exteriores de esa sociedad, de modo de establecer (o continuar) el movimiento de los procesos de crecimiento. Estos grupos son: la *burocracia* civil, la militar y los miembros de la llamada clase media, orientados para el desarrollo.⁴

En fin, que de acuerdo con cada enfoque se le encontrarán nuevas connotaciones que enriquecen el vocablo.

Para efectos de simplificación, trataremos de sintetizar lo que consideramos significa el término burocracia:

Se puede afirmar que el concepto *burocracia* es la síntesis de los esfuerzos de una sociedad para organizar y regular la actividad de los miembros que la componen, dentro de un proceso racional—sean éstos individuos o grupos: todo esto en relación con los sistemas económicos y los gobiernos de estos sistemas.

Los gobiernos se han preocupado principalmente por mantener un orden racional dentro de las sociedades nacionales a través de un aparato administrativo que desempeñe las actividades de control, supervisión, regulación, coordinación, etcétera, del conjunto total y complejo de funciones que desempeñan cada uno de los miembros en una sociedad, en un lugar y en un tiempo dado.

³ P. M. Blau: *La burocracia en la sociedad moderna*, 1962, p. 11.

⁴ La Palombara, Joseph: *Bureaucracy and Political Development*, 1963, p. 199.

El análisis anterior nos da por resultado que, de acuerdo con cada estadio histórico nacional, la burocracia cumple con una función específica de gobierno. Y, también, determina y modifica la actuación del gobierno en un proceso interactuante cíclico, es decir, que están tan íntimamente ligadas estas dos entidades sociales, que mantienen una relación causal, sin poder definir hasta qué punto una es causa de la otra o viceversa.

Los principales autores que se han preocupado por el estudio profundo de la burocracia tienen ante sí un desafío tan complejo que se antoja difícil de descomponer.

Partiremos entonces de la abstracción teórica del análisis de la estructura política-administrativa y de los diversos niveles jerárquicos que la conforman; para comprender la forma en que se cumple con la función pública, por medio de la distribución funcional y la delegación de autoridad-responsabilidad, desde los niveles más altos hasta los niveles operativos mínimos.

El cuadro 1, demuestra la típica estructura del sistema, que guardando las debidas proporciones, es similar a la integración burocrática del contexto latinoamericano.

Diferentes niveles jerárquicos de la burocracia

Dentro de las sociedades nacionales exclusivamente de tipo occidental (tanto desarrolladas como subdesarrolladas) en las que opera el sistema político democrático de sufragio universal (con sus variantes), encontramos la diferencia básica de los cargos públicos:

- 1.—Autoridades políticas (votación popular)
- 2.—Autoridades administrativas (nombramiento o designación)

Estas dos grandes divisiones dan por resultado la estratificación de los niveles jerárquicos, entre los que se encuentran en la cúspide de la pirámide y los que van ocupando los niveles intermedio y bajo.

Lo anterior nos explica la dualidad de características que se da en cada uno de ellos y que los diferencian entre sí, pero que los mantienen en una misma calidad de servidores públicos.

CUADRO 1

CLASIFICACIÓN DE LAS JERARQUÍAS
BUROCRÁTICAS*Estructura político-administrativa*

- 1) Autoridades políticas [todos los cargos de elección popular
- 2) Autoridades administrativas de confianza [designación directa
indirecta
- 3) Funcionarios y empleados de base { los sujetos al amparo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Niveles administrativos

- 1) Puestos de elección popular { Presidente
Diputados
Senadores
etcétera
- 2) Puestos de designación { Secretarios, Subsecretarios,
Oficiales Mayores, Directores
Generales, etcétera
- 3) Puestos de base { Desde el nivel de jefe de oficina hasta personal de intendencia y/u obras.

Presiones ejercidas por las necesidades públicas

Las necesidades crecientes de la población han provocado en el gobierno —en sus diversas etapas históricas— la determinación de la acción del Estado en actividades nuevas y diversificadas, así como el acrecentamiento de las funciones tradicionales. Esto se debe principalmente a la magnitud y la velocidad de los procesos sociales, a los cuales tiene que satisfacer.

Lo anterior da por resultado que constantemente el Estado tienda a aumentar sus funciones y, en consecuencia, su personal. La consecuencia de estos cambios ha producido el aumento constante de la burocracia, que a su vez, toma una fuerza y una posi-

ción predominante en los aspectos políticos, económicos y sociales del país.

Además, esto implica para el Estado un aumento relevante en las erogaciones presupuestales que, en muchos casos, tienden a ser demasiado onerosos en relación con los escasos beneficios que rinde el aparato burocrático.

Otro de los aspectos que concurre en el fenómeno burocrático, es el del peligro potencial de la burocracia como factor obstaculizante dentro del plan general de desarrollo.

La administración pública como factor determinante del desarrollo

La actual tendencia de los países en vías de desarrollo es la de alcanzar un aumento de la productividad y un aprovechamiento óptimo de sus recursos planificados, de una manera racional, que permita disfrutar a la población de un mejor nivel de vida.

Esto está íntimamente ligado con el papel desempeñado por la burocracia —en sus diferentes niveles—, que permite la adecuación, tanto de los órganos como de los funcionarios y empleados, a un plan global que pretenda la búsqueda de: objetivos generales, sectoriales, regionales, estatales, municipales, etcétera, por medio de los cuales se logren las metas predeterminadas de desarrollo, dentro del complejo social específico en el que se va a desenvolver.

Análisis del esquema tradicional burocrático

Para abarcar todas las variables que concurren en el análisis de la burocracia, no podemos descartar las aportaciones de los teóricos de la materia, que aun cuando sus esquemas han perdido actualidad, todavía muchas de sus premisas se consideran válidas.

Uno de los Sociólogos que se destacó en el estudio de la burocracia fue Max Weber,⁵ cuyos principios básicos son:

Especialización

- I. "Las actividades regulares requeridas para los propósitos de la organización, se hallan distribuidos de un modo estable bajo la forma de deberes oficiales."

⁵ Weber, Max: *Essays in Sociology*, 1946, p. 196.

Autoridad Jerarquizada

- II. "La organización de los cargos sigue el principio jerárquico, es decir, cada cargo se halla bajo el control y la supervisión de uno superior."

Sistema de Reglas

- III. "La actividad está regida por un coherente sistema de reglas abstractas... (y) consiste en la aplicación de estas reglas a los casos particulares."

Impersonalidad

- IV. "El funcionario ideal cumple su tarea con un espíritu de formalidad impersonal, *sine ira et studio*, sin enemistades ni pasión, y por ello sin afecto ni entusiasmo."⁶

El análisis anterior es el de un tipo ideal abstracto. Sin embargo, es un esquema bastante claro de los factores esenciales que definen a la burocracia.

En resumen, y tomando el pensamiento del tratadista Blau, se consigna:

"...El efecto combinado de las características de la burocracia consiste en crear condiciones sociales que lleven a cada miembro de la organización a actuar de un modo —lógico o no desde su punto de vista— que permita el logro racional de los objetivos de la organización."⁷

Las relaciones entre burócratas y el Estado como persona moral

Las relaciones que guardan los burócratas —en todos sus niveles— con el Estado, son formales, o sea, que siempre se han mantenido en una situación muy especial puesto que no es una relación puramente contractual, sino más bien en un acto llamado por el Derecho administrativo "acto de unión". Este acto es el que mantiene el derecho de ambas partes para aceptar o rechazar el compromiso, según sean las necesidades orientadas hacia el beneficio público.

Además, el Estado se ha preocupado por amparar a los burócratas con leyes proteccionistas que los mantiene en una relativa

⁶ Blau, P. M.: *La burocracia en la sociedad moderna*, 1962, pp. 26, 27 y 28.

⁷ *Ibidem*, p. 26.

seguridad dentro de sus puestos, entre las cuales podemos citar: la inamovilidad del personal, sin importar la ideología, credo, partido, etcétera, al que pertenezca el empleado público. En principio se puede afirmar que dicha medida puede ser un factor obstaculizante para el Estado, puesto que implica un profundo anquilosamiento en el proceso administrativo, que delimita la acción gubernamental hacia las actitudes de cambio organizacional, puesto que incurre en faltas a la legislación burocrática, aun cuando la medida sea favorable para beneficiar a las políticas estatales de eficiencia administrativa.

Por otra parte, se deben buscar las medidas que subsanen esta deficiencia a través de programas que promuevan la profesionalización del servidor público en todos sus niveles, por medio de técnicas administrativas de motivación que modifiquen la actitud de esclerosis en que se desenvuelve la burocracia.

Otro de los fenómenos que se suscitan en la burocracia es el de los organismos gremiales (sindicatos, asociaciones, etcétera) que se convierten en venales al caer en manos de líderes que persiguen un fin de lucro personal o de posiciones políticas importantes. Estos organismos burocráticos son considerados el enlace directo entre los trabajadores y los titulares de los órganos del Estado.

Con referencia a los diferentes niveles jerárquicos del personal exclusivamente administrativo —ya que las autoridades políticas están sujetas a otro régimen jurídico— podemos decir que se considera general la aplicación de estas normas hasta un nivel intermedio bajo, puesto que los cargos de alto nivel o intermedio alto, están sujetos a la decisión (implícita o explícita) puramente política.

Por ser muy diversa la situación de país a país, es necesario hacer una clasificación de los principales indicadores tomados de Fonseca Pimentel y que se consideran como fundamentales, para describir el sistema burocrático:

- a) Existencia o no de un sistema de méritos en la selección inicial del personal para el servicio público;
- b) Existencia o no de la estabilidad como una de las garantías básicas del empleado público;
- c) Existencia o no de un sistema de promociones y ascensos para los empleados públicos;
- d) Existencia o no de un sistema de retiros para los empleados públicos;
- e) Existencia o no de un sistema de adiestramiento de los empleados públicos;

- f) Existencia o no de sistemas de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios.⁸

De acuerdo con los indicadores anteriores, se puede determinar hasta qué punto se han desarrollado las instituciones burocráticas.

El primer paso consiste en agrupar y clasificar los factores fundamentales que intervienen directamente en la burocracia:

- I. Legislación especial o general referente a la estructuración de los organismos productores de bienes o servicios del Estado;
- II. La delimitación de sus facultades o atribuciones de cada uno, según su función;
- III. La organización interna de las dependencias del Estado y su limitación funcional;
- IV. La coordinación horizontal (comités) que se lleva permanente o semipermanente;
- V. La creación de nuevos organismos gubernamentales que a su vez creen nuevos bienes o servicios;
- VI. La jerarquía de cada uno de ellos;
- VII. Los controles administrativos dentro de los altos niveles jerárquicos;
- VIII. Los cambios en sus funciones y/o atribuciones;
- IX. Los efectos de la administración federal, en la regional y municipal;
- X. El grado de eficiencia en el manejo administrativo:

La parte institucional está determinada por las anteriores consideraciones, pero también existe una connotación de grupo social, rol que es fundamental para los propósitos del Estado:

- I. Los estratos sociales que integran los grupos burócratas;
- II. La formación de las diversas jerarquías a través de los fenómenos sociales, económicos y políticos;
- III. Los diversos estándares de vida de cada uno de ellos;
- IV. El pensamiento del burócrata;

⁸ Fonseca Pimentel, Antonio: "La administración de personal en América Latina", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. xxxiii, 1966, núm. 3.

- V. La actuación de la burocracia en la administración pública;
- VI. El incremento continuo de esta clase;
- VII. Las deformaciones del burócrata;
- VIII. La conciencia del burócrata;
- IX. La costumbre del burócrata;
- X. Las condiciones del burócrata.

Por último, es preciso determinar los medios del burócrata para ejercer presión masiva al gobierno:

- I. Instituciones burocráticas;
- II. Leyes proteccionistas y/o reglamentación especial;
- III. Las concesiones y privilegios de que disfruta;
- IV. Las necesidades crecientes del burócrata.

La burocracia como institución social

La burocracia es básicamente una institución social, puesto que en sí misma consta de una serie de relaciones, procesos e instrumentos estructurados en torno a un interés social de importancia. Implica tanto un concepto de tipo social humano plasmado en tradiciones, costumbres, leyes, personas, etcétera, tanto como un concepto de tipo material: edificios, máquinas, sistemas de comunicación, etcétera.

Tomada desde este punto de vista, la burocracia es un conjunto de actos sociales y materiales que se dan en una categoría social, que comprende la población que ocupa el gobierno para llevar a cabo las funciones inherentes a su desempeño, así como los aspectos materiales con los que cuenta para el mismo fin.

El gobierno, para realizar la amplia gama de sus fines, utiliza a la burocracia como institución social, desde la formulación de su política, hasta su realización final.

También se afirma, y en esto están de acuerdo los diversos tradistas, que la actuación de la burocracia es la suma de disfunciones, entendiendo esto como la falta de adecuación psicológica a las funciones propias de las políticas adaptadas por el Estado en sus más altos niveles (ver cuadro 2).

La crítica primordial a la burocracia se encuentra en su actividad, en la que siempre incurre, como por ejemplo, el exceso de celo en seguir estrictamente la reglamentación y el papeleo, que lógicamente desencadena una función lenta y engorrosa que mortifica a todos los ciudadanos sujetos —de un modo u otro— a los trámites del gobierno (ver cuadro 2).

CUADRO 2

RESIDUOS CULTURALES PERSISTENTES

1). Las costumbres	<ul style="list-style-type: none"> Nombramiento de personal Tipo de autoridad Excesivo formulismo Falta de orden y disciplina Desperdicio 	[paternalismo	<ul style="list-style-type: none"> Nepotismo Compadrazgo Recomendados
2). Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> Ausentismo Aviadores Tertulias Abuso Tortuguismo 		
3). Políticas	<ul style="list-style-type: none"> Vicios electorales Manipulación de masas Mística de la toma de decisiones Botín político Política interna (politiquería) Liderazgo 		
4). Económicas	<ul style="list-style-type: none"> Endeudamiento persistente Efecto demostración Consumo conspicuo 		
5). Deformación de valores	<ul style="list-style-type: none"> Peculado Falta conciencia de servicio Despotismo, servilismo, etcétera Negligencia Falta de creatividad Mordida, cohecho, etcétera Arbitrariedad Resistencia al cambio Anquilosamiento 		

La élite burocrática

Dentro de las etapas históricas por las que ha pasado una sociedad nacional se ha caracterizado —dentro de su desarrollo gubernamental— por la creación de élites burocráticas, que generalmente se han formado a través de los grupos económico-sociales con potencia política. Estos grupos usualmente se forman dentro de los tradicionales que son: latifundistas, militares y religiosos. Estas élites buscan acomodo dentro del gobierno para resguardar sus intereses particulares.

A los grupos tradicionales, descritos anteriormente, se han venido a sumar otra serie de élites que se pueden clasificar así: las industriales, las financieras, las burocráticas y por último las intelectuales.

Todas estas élites conforman y determinan la actuación de la élite burocrática y, al mismo tiempo, surgen a la vida pública en los niveles más altos de la burocracia en donde, por su alto grado jerárquico, influyen en la determinación de las políticas que afectan directamente a la vida nacional. Estas mismas, de acuerdo con su nivel profesional o capacitación, sabrán dar con las medidas racionales que afecten a los cambios necesarios que conduzcan a la sociedad nacional hacia el logro de sus fines específicos de bienestar.

La formación de la burocracia

Al tratar separadamente las concepciones de los niveles altos de la burocracia, debemos hacer énfasis también en la conformación estructural de los otros niveles que se encuentran desde la cúspide a la base de la formación del aparato administrativo. Se acepta generalmente que la gran mayoría del personal empleado en la administración pública proviene invariablemente de la clase media, resultante a su vez de múltiples factores como son: el proceso de industrialización y el proceso de urbanización. Las anteriores consideraciones concretizaron a la clase media como clase heterogénea, tanto histórica como socialmente. Esta clase determina su actuación social sobre la base de constituir una clase específicamente diferente a las demás, puesto que la conformación de sus valores no se adapta ni al grueso de la población de clase baja, ni a las élites dentro del poder.

La clase media ha fincado sus reales dentro del aparato administrativo, medio ideal que canaliza sus aspiraciones puesto que, dada su heterogeneidad, ambivalencias y contradicciones, busca afanosamente varios objetivos comunes. Entre ellos podemos distinguir: la seguridad de un trabajo estable; la distinción de su clase ante las otras, en un apoyo puramente prestigioso; la presión ejercida por ellos para mantenerse en un estándar aparente de nivel superior; la preocupación por equilibrar sus niveles de vida a través de las prestaciones otorgadas; el miedo permanente a descender a las capas sociales bajas; y la ambición y búsqueda del ascenso de posiciones altas, tanto políticas como administrativas. Podríamos tratar a continuación, la estructuración de otras capas sociales que se encuentran —de una manera u otra— formando parte del gran aparato administrativo. Pero son por su cantidad y calidad, de relativa importancia.

B I B L I O G R A F Í A

- BLAU, P. M. *La burocracia en la sociedad moderna*, editorial Paidós, Buenos Aires, 1962.
- SAUVY, Alfred. *La burocracia*, editorial Eu. De. Ba., Buenos Aires, 1965.
- DUBIN, Robert. *Las relaciones humanas en la administración*, CECSA, México, D. F., 1962.
- WALDO, Dwigth. *Administración pública*, editorial Trillas, S. A., México, D. F., 1962.
- FONSECA PIMENTEL, Antonio. "La administración de personal en América Latina"; *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. xxxiii-1966, No. 2, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 25, Rue de la Charité, Bruselas, Bélgica.
- LIPSET, S. A. *Élite y desarrollo en América Latina*, editorial Paidós, Buenos Aires.
- CHINYOY, Eli. *La sociedad (una introducción a la sociología)*, FCE, México, D. F.
- LAPALOMBARA, Joseph. *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- WEBER, Max. *Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946. p. 196.