

---

---

# **La burocracia a discusión: del tamaño y la eficiencia a la democracia**

**Ricardo Márquez**

**E**ste documento parte de una premisa fundamental: es necesario replantear la cuestión de la burocracia estatal de manera que se puedan trascender los límites de los planteamientos que en el caso nacional han venido dominando su estudio, al tiempo que sus principales contenidos temáticos son incorporados como dimensiones constitutivas de una problemática más amplia, comprensiva y explicativa.

Para ser abordado en forma adecuada, el tema de la burocracia estatal debe ubicarse en un contexto problemático más amplio del que se le ha confinado. En su análisis, se han privilegiado de sobremanera, por un lado, la redimensionalización del aparato estatal. Por otro, la modernización de la administración pública. Los contenidos temáticos dominantes se identifican, en el primer caso, con cuestiones relativas a su tamaño y crecimiento; en el segundo, se asocian principalmente a su rendimiento y eficiencia. En ambos permanece eclipsada la cuestión de las relaciones entre burocracia y democracia en el contexto de determinado régimen político.

El intento por buscar formas alternativas que propicien el avance analítico hacia terrenos más fértiles y productivos, se apoya

---

---

en un hecho que en manera alguna puede pasarse por alto: cómo y en qué términos se plantea la problemática de la burocracia estatal es también parte —y muy importante, por cierto— de la propia discusión. En la medida en que distintos planteamientos pueden implicar productividades diferenciales —es decir, algunos pueden resultar más productivos que otros— el debate debe incluir necesariamente las distintas formas de abordar la cuestión de la burocracia estatal. La vía que aquí se propone es replantear la cuestión en términos de las relaciones entre burocracia y democracia en el marco del proceso de reforma del Estado.

No está en duda la importancia de los análisis respecto al tamaño, composición, crecimiento y eficiencia de la burocracia estatal. Tampoco lo está el que tales cuestiones, lejos de representar “debates-trampa”, constituyen importantes dimensiones del fenómeno y, por tanto, de la discusión misma. Pero si esto es cierto, no lo es menos que, primero, la complejidad de esta problemática no se agota en tales dimensiones (redimensionalización-modernización) y, en consecuencia, no puede reducirse tan sólo a algunas de sus variables constitutivas más evidentes; y, segundo, que la forma y el sentido que asuma la eventual resolución a las interrogantes por ellas implicadas (cuál es el tamaño óptimo del aparato estatal, cuál debe ser su ritmo de crecimiento o reducción, qué se debe (re)privatizar, cómo hacer más eficiente la cuestión de la administración pública, etcétera; está determinado en buena medida por las modalidades y los contenidos sustantivos en que cristalicen las relaciones entre burocracia y democracia en el contexto de determinado régimen político.

### **La reforma del Estado como contexto**

El proceso en marcha de reforma del Estado bien puede entenderse como un problema de transición hacia ordenamientos sociales cada vez más progresistas. Para su mejor asimilación es posible centrar la atención en las determinaciones y encadenamientos de tres planos analíticos fundamentales.

I. El económico, donde sobresalen las transformaciones estructurales originadas en el modelo de acumulación y desarrollo, que han derivado en el cambio de la forma de Estado.

II. El político, cuya nota dominante es la reconstrucción del sistema de mediaciones entre Estado y sociedad civil, a través de la redefinición de los contornos y características del régimen, en tanto espacio institucional para la participación, representación y contienda de los distintos intereses sociales.

III. El administrativo, en el que se expresa la reestructuración y refuncionalización de los aparatos administrativos estatales, producto de las transformaciones registradas tanto en el nivel de la forma de Estado como en el régimen político.

Los vínculos entre estos planos son relativamente claros. Las recientes demandas sociales por consolidar procesos políticos democráticos se han dado en un contexto de aguda crisis económica. En este último plano, buena parte de los esfuerzos se han empeñado en reorientar el antiguo modelo de desarrollo, redefinir los patrones de acumulación y adecuar las estructuras productivas locales en función de las exigencias que plantea la nueva dinámica del sistema económico internacional.

La búsqueda de estos reordenamientos económicos implica necesariamente cambios en las relaciones de influencia tanto entre las diversas fuerzas de la sociedad, como entre éstas y el régimen; pero en un sentido preciso, aunque no exento de tribulaciones: la construcción de las condiciones sociales que propicien el afianzamiento de procesos políticos democráticos.

Para el avance de la reforma del Estado son también factores esenciales la reordenación de sus aparatos administrativos, el redimensionamiento de su tamaño, la reorientación de sus funciones, el alcance de mayores grados de efectividad y previsibilidad, así como la redefinición en un sentido cada vez más democrático de sus relaciones con los distintos grupos sociales.

Esto exhibe las fuertes interdependencias que se establecen entre las distintas capacidades estatales. En la medida en que la política económica de cualquier régimen que desee ubicarse en el marco de un sistema democrático debe preocuparse profundamente por el logro de las condiciones políticas y el apoyo social necesarios que posibiliten su éxito, se pone en claro que la capacidad política para producir consensos entre distintas fuerzas sociales en torno a los contenidos y estrategias de aquéllas. A su vez, la estructura de los aparatos administrativos, su forma de funcionamiento y la manera en

---

---

que se relacionan con los distintos grupos sociales (es decir, su estilo de gestión), condicionan en diversas formas la viabilidad y eventual éxito de las estrategias económicas, el logro y la estabilidad de arreglos o alianzas políticas, y la fluidez de los mecanismos de participación social que en términos generales, en grados y modalidades distintas, están implicadas por el actual proceso de reforma del Estado.

### **Burocracia y democracia**

Más allá de su difundido empleo de sentido común y despojados de sus connotaciones peyorativas, burocracia y burocratización representan categorías analíticas diversas. La primera hace referencia a cierto grupo social diferenciado. La segunda a determinada modalidad organizativa. Sin intentar agotar aquí las diversas implicaciones de esta distinción, a grandes rasgos puede decirse que mientras la primera hace referencia a un grupo que desempeña sus funciones tanto de reproducción económica como de socialización política en determinado régimen; la segunda, en cambio, nos remite a las características específicas que asume determinada forma de organización de las relaciones sociales en el capitalismo. La singularidad de tal forma de organización recaería en la orientación de las relaciones sociales de manera racional con arreglo a fines; es decir, fundamentada en la racionalidad del cálculo medio-fin. En esencia, esto constituye el contenido universal de la burocratización.

Es de vital importancia distinguir cuando se hace referencia a la burocracia, en tanto grupo social o como conjunto de funcionarios; y cuando más bien se está haciendo referencia a la burocratización, como forma organizativa racional, más acorde, adecuada y compatible tanto con las necesidades productivas como los requerimientos políticos y sociales del capitalismo.

Ya en los análisis de Weber (1964) acerca de la burocracia, ésta aparece no sólo como cuadro administrativo cuya actividad continuada representa un aporte fundamental para el mantenimiento de la dominación, sino también como sistema de organización u ordenación racional de las actividades que se llevan a cabo en la sociedad. Capitalismo y burocratización se complementan mutua-

mente en el sentido en que, para progresar, las particularidades del primero requieren precisamente de una forma del proceso productivo y de la gestión administrativa de tipo burocrático; y a su vez, para desarrollarse, la segunda requiere de los supuestos económicos y sociales en que se sustenta el funcionamiento del sistema capitalista.

Conforme se desarrolla el capitalismo y se hacen más complejas las formas de funcionamiento social, ocurre también una necesidad cuantitativa y cualitativamente acrecentada por adoptar la forma organizativa burocrática. Se profundiza así la penetración de sus contenidos en los modos de articulación y de ordenación de la complejidad social y, por tanto, se amplía y profundiza igualmente la necesidad de organizar los asuntos de la vida productiva y política de manera racional y técnicamente eficiente. De esta forma, la burocratización creciente de las sociedades apunta no sólo hacia una mayor racionalización de los procesos productivos, sino también hacia una mayor socialización de las relaciones de dominación y, en consecuencia, hacia la profundización o afianzamiento de los procesos de estructura social.

Estos vínculos entre capitalismo y burocratización se materializan y especifican en modalidades diferenciadas, en tanto que tienen lugar en el contexto de ciertas formas de organización política. El contenido universal de la dominación se funde o mezcla con distintas modalidades de ordenación y representación de interés social, en el marco de determinado régimen político. De ahí que el desencanto posmoderno, como lo señala Lechner (1990), en términos generales se encamine hacia aquella forma de hacer política sustentada en el esquema del cálculo racional medio-fin, asociada al contenido universal de la burocratización; de aquí también que ese desencanto se exprese con mayor o menor desconuelo en función de los mecanismos y contenidos peculiares que en cada nacional concreto asumen las formas de organización política, así como los procesos de articulación y representación de intereses político-sociales.

En ese sentido, por cuanto se refiere al caso nacional, cabe apuntar que fue precisamente por intermedio de las cualidades intrínsecas del proceso de burocratización y el crecimiento cuantitativo de la burocracia, que el Estado intervencionista de la era pos-

---

---

revolucionaria se esforzó no sólo por consolidar el dominio político de nuevos sectores hegemónicos, sino también por dar respuesta a las dificultades del desarrollo. El intervencionismo estatal emerge justamente en puntos de evolución histórica-estructural del capitalismo caracterizados por contextos sociales con intensos procesos de reconfiguración de fuerzas políticas, agudos problemas en la dinámica de la acumulación e importantes modificaciones en las funciones del Estado respecto a los procesos políticos económicos.

En el caso de México esto no fue la excepción. Entre otros fenómenos, la burocratización creciente se manifestó tanto en la socialización ampliada (mayor penetración y difusión) y de la lógica corporativa de articulación, representación de intereses político-sociales que brindó apoyo y legitimidad al régimen, como bajo la forma de esquemas e instrumentos planificadores que intentaron racionalizar la dinámica económica y controlar los ciclos generados por ella misma.

Algunos de sus resultados más evidentes fueron: la consolidación del predominio de la institución presidencial en el régimen y de un partido dominante en el sistema político. El establecimiento y permanencia de estructuras y arreglos políticos en los que ciertamente participan importantes sectores sociales, pero cuyos intereses quedaron atrapados en la lógica del corporativismo perverso y subordinados a las necesidades más inmediatas del régimen. La multiplicación de los aparatos gubernamentales y el concomitante crecimiento cuantitativo de la burocracia estatal que, al tiempo que dotaba al Estado intervencionista de mayor capacidad regulatoria en el plano económico (racionalizar el proceso productivo), le permitían también extender y profundizar los márgenes de penetración de la dinámica corporativa en la articulación y representación de intereses políticos-sociales (socialización de las relaciones de dominación), a través del establecimiento de vínculos clientelares con distintos grupos sociales.

Esto significó una verdadera penetración del Estado en la estructura y en los procesos de la sociedad civil, pero intensamente marcada por las características propias del sistema político, dando lugar a un tipo de burocracia corporativa y a la cristalización de un estilo patrimonialista de gestión estatal.

Con su multiplicación en la estructura de la sociedad y su avance en la lógica de sus procesos, la burocracia estatal incrementó progresivamente sus grados de autonomía. El contenido sustancial de las políticas estatales y sus estrategias fueron cada vez menos producto de un proceso de negociación plural y compromiso democrático entre distintos sectores sociales significativos, y cada vez más resultado de iniciativas o propuestas de las altas esferas técnico-políticas de la propia burocracia estatal.

Los problemas relativos a la formulación e implementación de políticas estatales quedaron en buena medida atrapados en las estructuras democráticas, donde encontraban su principio y fin: la participación devino en elemento incidental tanto para los procesos de implementación como de formulación de las políticas estatales. La burocracia estatal se convirtió así no sólo en la instancia sino también en el actor principal de elaboración y ejecución de las políticas públicas. Más aún: en grado significativo su progresiva autonomización le fue permitiendo erigirse también en el origen de políticas destinadas a la atención de los requerimientos de grupos sociales distintos.

Además, con su progresiva expansión, como cualquier otra estructura compleja, la burocracia estatal tuvo que pasar por un accidentado proceso de diferenciación, especialización e integración funcional, cuyo principal objetivo busca responder a la creciente cantidad de demandas que le planteaban distintos grupos de sectores de una sociedad también crecientemente compleja y diferenciada.

Lejos de devenir en una mayor capacidad de absorción-resolución de demandas, tal como se ha supuesto en otro lugar (Guerrero, 1990, p. 159), el resultado fue más bien la acentuación de los problemas de coordinación, segmentación y dispersión institucional, que impactaron de manera negativa las capacidades de coherencia y consistencia de la política estatal. El proceso de expansión de los aparatos estatales, antes que acompañarse por un incremento de sus capacidades para atender y resolver favorablemente una mayor cantidad de cuestiones sociales, se hizo acompañar por una mayor irracionalidad interna de las propias estructuras burocráticas.

La capacidad de respuesta de los aparatos estatales se vio afectada no sólo por el incremento de sus problemas de racionalidad interna,

---

sino también tanto por el constante crecimiento de las demandas y expectativas sociales, como por la complejidad creciente de la propia sociedad y sus problemas. Entre sus consecuencias más evidentes sobresalen precisamente la disminución de sus capacidades tanto para absorber como para resolver demandas sociales, y desde luego la coherencia y eficiencia de las políticas estatales formuladas e implantadas como respuesta a la diversidad de los requerimientos sociales.<sup>1</sup>

Entre otras, las anteriores son algunas de las más poderosas razones que impiden considerar la discusión acerca de los problemas de tamaño y eficiencia del aparato estatal como “debates-trampa” (aunque la manera en que han sido tratados esté, efectivamente, invadida por dogmas, serias deficiencias metodológicas y amplias lagunas de sustentación empíricas) o bien como cuestiones “triviales”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cabe resaltar que en este punto parecen coincidir no pocos trabajos, realizados a partir del análisis de casos específicos relativamente heterogéneos, por autores de las más variadas adscripciones ideológicas. Véanse, por ejemplo, los estudios de Crozier [1975], Laporte [1975], Mayntz y Scharpf [1975], Rose [1975], Douglas [1976], Poulantzas [1979], Chapman y Greenaway [1980], Szanton [1981], Etzioni-Halevy [1983], March y Olson [1983], Oszlak [1980; 1983], Offe [1984] y Meyer [1985].

<sup>2</sup> Aquí me refiero en particular a los trabajos que tratan de estas cuestiones y que se ubican en el centro del debate que tiene lugar en torno a ellas: uno de Bernardo Kliksberg [1989, p. 36-46] y otro de Omar Guerrero [1990, p. 135-167]. Ambos se ubican en una corriente que pretende salir al paso a las visiones “cuantitativas” acerca de la reforma del Estado destacando su exiguo respaldo empírico y sus diferencias metodológicas. En esto, al igual que en otros varios aspectos, es difícil no coincidir con ellos. Pero, desafortunadamente, las estrategias analíticas, los instrumentos metodológicos y el respaldo empírico que ellos mismos emplean y presentan, aparecen también inciertos en cuanto a su coherencia y consistencia. Kliksberg, por ejemplo, al no distinguir entre aquello que se está distinguiendo (el tamaño y eficiencia del Estado), del enfoque y los instrumentos metodológicos que se emplean en su análisis, al develar las deficiencias existentes en las visiones dominantes, concluye que los debates en torno a los problemas de tamaño y eficiencia de la burocracia estatal representan “debates-trampa” de los procesos de reforma del Estado. Esto, desde luego, es inexacto, pues no puede confundirse la incontrovertible importancia de tales temas con la deficiencia en su tratamiento y, por tanto, en sus contenidos y conclusiones. Es por ello que, ciertamente, deben cuestionarse las premisas de que parten las visiones dominantes y las conclusiones a que llegan, por esto en manera alguna eliminan la importancia que por sí mismos tienen tales temas, cuyo análisis y discusión aparece entonces como urgente e indispensable, abandonando así las condiciones de “debates-trampas” que se les asigna. Por su parte, haciendo eco de la crítica Kliksberg, Omar Guerrero llega a la controvertible conclusión de que la problemática del tamaño del Estado representa una cuestión “trivial”, ante problemas “de verdadera envergadura nacional”, como el de la deuda externa, como si el déficit fiscal del Estado no hubiese contribuido en nada al endeudamiento externo, o no tuviera que ver con el tamaño y los problemas de eficiencia en sus dependencias. Por lo demás, en su afán por enfrentar y resaltar las deficiencias de las visiones “cuantitativas” del tamaño del Estado, Guerrero incurre en



Pero, desde luego, cabe insistir en que su inconvertible importancia no debe obnublar el razonamiento e impedir observar que, de acuerdo con sus propios encadenamientos jerárquicos con otros fenómenos de la realidad social, la resolución de tales cuestiones está determinada en buena medida por el contenido y las formas de concretar las relaciones entre democracia y burocracia.

Esta forma de plantear la problemática de la burocracia estatal implica superar los límites de los planteamientos centrados en las cuestiones de tamaño y eficiencia, al tiempo en que —sin menospreciar su importancia— abre sus fronteras expandiendo el horizonte o campo problemático en favor de la permeabilidad social plural y democrática. Al plantearse así, no sólo se supera el predominio en ella de supuestos y elementos técnicos por sobre criterios más propiamente sociales, sino que también se expande y pluraliza el abanico de aquellos que eventualmente pueden participar en su resolución. Planteada en términos de tamaño y eficiencia, la cuestión de la burocracia estatal aparece ciertamente como importante debate social, pero reservado a opiniones sólo de expertos y enterados; pero en cambio, planteada de otra forma, prácticamente permanece abierta a la participación de cualquier ciudadano, y puede entonces representarse en términos de apertura democrática efectiva y de participación social decisoria respecto al conjunto de los problemas de la burocracia estatal.

Las enseñanzas que en relación a esto pueden obtenerse de algunos estudios son suficientemente ilustrativas. Entre otros, de los análisis de Offe (1984, p. 72), por ejemplo, puede desprenderse que la capacidad política administrativa de los gobiernos, y las posibilidades para incrementar a largo plazo sus grados de eficiencia, efectividad, predicción y prevención en la formulación e implementación de las políticas públicas, están fundamentadas no sólo en una elevación de las capacidades técnicas y en una mejor coordinación interna de las distintas agencias gubernamentales y entre ellas mismas, sino también y de manera primordial en la consecución de arreglos políticos adecuados, la ampliación de las

---

grandes confusiones analíticas, tal como el no distinguir entre la idea de modernización asociada a la forma de Estado intervencionista y el contenido que ésta asume con el cambio de una forma de Estado, a otra; soslayando la historicidad de la idea de modernidad asociada a cada forma estatal específica.

---

---

alianzas y fluidez de los mecanismos de participación e integración social que pueden servir de sustento a aquéllas. De esta forma, las posibilidades de elevar los niveles de rendimiento y dirección tanto de los aparatos administrativos como de las políticas estatales recaen también de manera fundamental en la habilidad del Estado para generar consensos e institucionalizar alianzas políticas y mecanismos democráticos de participación social.

## Bibliografía

- Chapman, R. y Greenaway, J., *The Dynamics of Administrative Reform*, London, Croom-Helm, 1980.
- Crozier, E. et al., *The Crisis of Democracy (Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission)*, New York, New York, University Press, 1975.
- Douglas, J., "The overloaded crown", en *British Journal of Political Science*, vol. 6, núm. 4, october, 1976.
- Etzioni-Halevy, E., *Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma*, London, Routledge & Keagan Paul, 1983.
- Guerrero, O., "El estado majestuoso ante la privatización", en *La Revista del Colegio*, año 2, núm. 3, 1990.
- Kliksberg, B., *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE, 1989.
- Laporte, T. (ed.), *Organized Social Complexity*, Princenton, Princenton University Press, 1975.
- Lechner, N., "Una pérdida de fe en el Estado", en *Mundo*, año 4, núms. 3-4, mayo-julio, 1990.
- March, J. y Olson, J., "Organizing Political Life: What administrative reorganization tell us about government", en *The American Political Science Review*, vol. 77, núm. 2, june, 1983.
- Mayntz, R. y Scharpf, F., *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, Elsevier, 1975.
- Meyer, M. et al., *Limits to Bureaucratic Growth*, New York, De Gruyter, 1985.
- Oszlak, O., *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, CEDES, 1980.

- “Privatización autoritaria y recreación de la escena pública”, en *Crítica & Utopía*, núms. 10-11, 1983.
- Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, The MTE Press, 1984.
- Poulantzas, N., *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI, 1979.
- Rose, R., “Overloaded governments: the problem outlined”, en *European Studies Newsletter*, vol. V, núm. 1, 1975.
- Szanton, P. (ed), *Federal Reorganization: What Have Learned?*, New Jersey, Chatham, 1981.
- Weber, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 1964.