



## Burocracia

Pedro Chaves Giraldo\*  
*Universidad Carlos III de Madrid*  
[pchaves@polsoc.uc3m.es](mailto:pchaves@polsoc.uc3m.es)

### Resumen

El artículo propone pensar el debate sobre la burocracia en el contexto de los cambios ocurridos en nuestras sociedades en las últimas décadas. A juicio del autor, estos cambios obligan a repensar la doctrina weberiana sobre la burocracia.

### Palabras claves

Burocracia, Estado, administraciones públicas, organizaciones, nueva gestión pública.

## Bureaucracy

### Abstract

This article deals with the debate on bureaucracy in the context of the changes occurred within our societies in the last decades. According to the author, these changes compel to rethink Weber's doctrine of bureaucracy.

### Keywords

Bureaucracy, State, Public Administration, Organizations, New Public Management.

---

\* Profesor de Ciencia Política en la Universidad Carlos III de Madrid. Agradezco a los evaluadores externos sus sugerencias que me han ayudado a mejorar tanto la redacción como algunos aspectos importantes de contenido de este artículo.

## 1. El concepto weberiano de burocracia

La voz “Burocracia” es indisociable, en ciencias sociales, de la aportación de Max Weber y su consideración de ésta como una dirección administrativa en la que los agentes (funcionarios) son reclutados mediante concurso, en función de competencias profesionales específicas, remunerados por su actividad en función de criterios previamente establecidos, insertos en una estructura administrativa que ejerce un control permanente sobre sus actividades que, además, les suministra los medios para la realización de las mismas<sup>1</sup>.

Para Weber (2013: 63-65) el modo de funcionamiento específico del funcionariado moderno se traduce en:

- Rige el principio de competencias bien definidas, ordenadas, en general, por reglas en relación con leyes o reglamentos administrativos
- Rige el principio de jerarquía de funciones y de escala en las instancias competentes
- Hay una separación fundamental entre “el despacho y el domicilio privado”
- La actividad administrativa presupone, normalmente, un formación especializada.

La explicación weberiana sobre el surgimiento de la burocracia moderna se encuentra inserta en el proceso de racionalización de nuestras sociedades. La racionalización iba inevitablemente acompañada de la extensión de la burocracia. Su aplicación del concepto trasciende, no obstante, la visión intuitiva de la burocracia como la administración pública. Para Weber, la burocracia caracteriza como concepto todas las formas de organización a gran escala: el Estado por supuesto, las empresas industriales, sindicatos, partidos políticos, universidades y hospitales (Held, 2007: 188).

192

Para nuestro autor (Weber, 2013: 81-83) los presupuestos sociales y económicos que explican la existencia de la burocracia moderna se reconocen en la existencia de una economía monetaria, imprescindible para garantizar excedentes monetarios suficientes que garanticen un salario razonable al cuerpo de funcionarios. Es esencial, también, la existencia de un Estado moderno cuya expansión tiende y refuerza el proceso de burocratización. Pero el factor decisivo es la especialización técnica, la superioridad de este elemento sobre otros modos de organización<sup>2</sup>. Compartía con otros la idea de que la burocracia no es esencialmente democrática, pero pensaba que no existía ninguna forma de trascender la dominación burocrática.

Entre otros factores explicativos del proceso de racionalización, Weber señala el desarrollo de una “economía monetaria” como prerrequisito para “la existencia estable y continuada de administraciones burocráticas” (Weber, 1977: 14). Otros factores relacionados con este proceso de complejización progresiva hacen referencia a las crecientes exigencias de orden y protección en todos los

<sup>1</sup> Véase Cohen, Lacroix y Riutort (2009: 281-332).

<sup>2</sup> Dice así la cita textual: “Le facteur décisif qui a favorisé les avancées de l’organisation bureaucratique a été depuis toujours sa supériorité purement technique sur tous les autres modes d’organisation” (Weber, 2013: 83)

niveles; las consecuencias de la llamada “política de bienestar social”; la guerra o el desarrollo de los medios de transporte (Weber, 1977: 65).

Weber establece una relación intensa entre democracia de masas y burocracia. Esta relación “(...) resulta del principio definitorio de la burocracia. La regulación abstracta de la práctica de la autoridad, la cual procede del requerimiento de ‘igualdad ante la ley’, y, por consiguiente, del repudio de los ‘privilegios’ y del tratamiento del asunto ‘caso por caso’” (1977: 71). Para este autor, la extensión de la burocracia resultaba ineludible asumiendo la condición impracticable de la democracia directa. No es que pensara que ésta era imposible siempre, pero las condiciones de su practicabilidad la hacían inviable en las democracias contemporáneas de masas<sup>3</sup>. No obstante, la burocracia, como tal, no deja de ser un instrumento al servicio de intereses de dominación bastante diversificados, tanto políticos como económicos.

De los diferentes significados posibles del concepto “burocracia”<sup>4</sup>, vamos a elegir aquel que remite a un sistema de gobierno donde predominan los funcionarios. De esta manera se enfatiza la condición “política” y politológica del concepto y su relación con la evolución de los sistemas democráticos. Para los temas que nos importan en referencia a la cultura de la legalidad, hay al menos dos cuestiones relevantes a analizar.

En primer lugar, la relación intensa de la burocracia con la democracia de masas nos plantea la necesidad de conocer en qué medida los cambios ocurridos en nuestro contexto están siendo determinantes para replantear la perspectiva democrática. Y en este punto, los cambios perceptibles en la comprensión del fenómeno burocrático. Weber consideraba que, una vez instaurada en su plenitud, “la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir” (Held, 2007: 79), sugiriendo en su análisis que las estructuras burocráticas de la modernidad poseen unos atributos impercederos. No obstante, los cambios relacionados con la globalización y que de manera tan intensa han impactado en nuestros sistemas democráticos exigen visitar esta relación.

En segundo lugar, la evolución en la administración pública, que ha ido a la par con los cambios sociales, políticos y económicos, nos plantea la necesidad de evaluar las transformaciones en estas instituciones. Podríamos decir que hemos pasado del paradigma burocrático a la idea de gobernanza, previa parada en el paradigma gerencial o la Nueva Gestión Pública.

Por lo que hace a la primera cuestión podríamos resumir diciendo que estamos viviendo un conjunto de cambios tectónicos que han mutado la condición de nuestras sociedades, y que han sido dirigidos y orientados por un bloque social y político liderado por una elite global. Este liderazgo global y minoritario ha sido posible con la complicidad del Estado. Paradójicamente, la complejidad funcional del Estado y su capacidad de regulación han tenido como consecuencia una disminución progresiva de su legitimidad.

El Estado -en la globalización- se ha visto atrapado en una doble tenaza: por un lado ha tomado decisiones sustantivas que han disminuido de manera notable su capacidad de regulación en el interior de sus territorios y por otro ha hecho esto amparado en una legitimidad sustentada en los procesos de representación propios

<sup>3</sup>Estas condiciones eran: 1) limitación local; 2) limitación en el número de participantes; 3) poca diferenciación en la posición social de los participantes; 4) tareas relativamente simples y estables y, a pesar de ello, 5) una no escasa instrucción y práctica en la determinación objetiva de los medios y fines apropiados (Held, 2007:189).

<sup>4</sup>Véase Page (1990: 22-28).



de las democracias representativas. La crisis de legitimidad se ha enunciado también como “crisis de la política” o “crisis de la representación” y ambas expresiones se refieren tanto a datos demoscópicos relacionados con la desconfianza política<sup>5</sup>; como a la crisis de los partidos políticos o la emergencia de actores sociales que impugnan en el espacio público la realidad de la representación política y sus límites (Chaves Giraldo, 2013).

Recordemos que en la misma definición canónica del Estado atribuible a Weber, éste ponía el énfasis en tres factores clave: territorialidad, violencia (capacidad para su ejercicio) y legitimidad (Weber, 1979: 92).

## 2. La burocracia entre el mercado y lo público

En la perspectiva de Weber subyace un incremento constante y no reversible de la intervención de las administraciones públicas en la vida de las sociedades, sobre la base de una demanda creciente de regulación “objetiva” y “racional”. Esta tendencia afectaría también a las empresas y otro tipo de organizaciones.

Dice Weber (2013: 85): “La bureaucratie obéit elle aussi en un sens spécifique au principe du ‘sine ira ac studio’. Elle développe d’autant plus complètement sa spécificité qu’elle se ‘déshumanise’ –une évolution bienvenue pour le capitalisme”.

Pero justamente los procesos desreguladores y de privatización conocidos y extendidos a todos los ámbitos han disminuido la presencia de la lógica racional-funcional inherente a la extensión de la burocratización y han convertido en dominantes las prácticas de mercado que, por su propia naturaleza, son arbitrarias, desiguales, fundadas en un interés privado y, por tanto, no universalizables.

No obstante, puede encontrarse un punto de continuidad entre la perspectiva de Weber y la situación actual. Nos referimos a la idea de “objetivación” como proceso técnico en la ejecución de decisiones. Es decir, objetivación como “despolitización”. Para Weber (2013: 86): “...la culture moderne exige que l’appareil extérieure sur lequel elle se fonde soit aux mains de spécialistes impartiaux d’un point de vie humaine, et donc strictement ‘objectif’”.

El segundo aspecto importante nos habla del sentido común hegemónico relacionado con estos cambios. El liderazgo que ha dirigido los cambios ha construido un sentido común cuyas referencias básicas pueden ser formuladas alrededor de las ideas de Estado mínimo, la existencia del mercado como regulador social y la pérdida progresiva de espacio de la política, atenazada por el deterioro y la minorización creciente del espacio público y por el desprestigio de su acción relacionado con decisiones que, justamente, merman y deterioran sus condiciones de existencia y relevancia.

En este punto la conclusión podría ser que los cambios tectónicos que estamos viviendo han alterado profundamente las condiciones materiales y culturales sobre las que descansaba el proceso histórico de consolidación de la burocracia. O al menos, podemos pensar que este proceso de consolidación burocrática podía reconocerse en diferentes modelos de implantación, y no solo en uno universal y prácticamente inmutable.

<sup>5</sup> Véase encuesta del CIS de enero de 2014. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/openm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14036](http://www.cis.es/cis/openm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14036), (fecha de consulta: 6 de agosto de 2014).

### 3. Globalización y burocracia

Nuestra vida ha transitado del mundo previsible y ordenado del *fordismo*, al mundo desordenado y descontrolado de la globalización<sup>6</sup>. Esos cambios han afectado a todos los ámbitos, pero es en la esfera política donde las transformaciones han resultado aparentemente menos manifiestas y, sin embargo, son más significativas y sensibles. La consecuencia más llamativa es esta pérdida de significación de la política como institución reguladora de la vida de las comunidades, al verse sometida hoy al dominio de la lógica del mercado y a la pérdida de legitimidad por decisiones que subordinan las decisiones de las instituciones representativas a las exigencias de los mercados o de instancias supranacionales. Estos cambios afectan a las instituciones y sus lógicas, pero también a las poblaciones y su disposición respecto a los asuntos públicos, así como a su virtud cívica.

Entre los autores que han reflexionado sobre esta cuestión, podríamos destacar a Luigi Ferrajoli, que se refiere a la emergencia de poderes desregulados y salvajes, consecuencia del proceso de *deconstitucionalización* de nuestros Estados de derecho (Ferrajoli, 2011). Este proceso, desconocido por la masividad de incumplimientos del orden constitucional, se explica por la doble crisis destructiva de la representación política, por arriba y por abajo. En todos los casos se ponen en cuestión o se niegan otras tantas separaciones entre esferas o niveles de poder: entre Estado y pueblo, entre esfera pública y privada, entre fuerzas políticas e instituciones públicas, entre poderes mediáticos y libertad de la cultura y de la información (Ferrajoli, 2011: 45 y ss.).

Según Ferrajoli, formarían parte de esa doble tenaza destructiva aquellos procesos tendentes a verticalizar y personalizar la representación con el surgimiento de liderazgos mediáticos y carismáticos, que permitirían –a juicio de sus defensores– formas más genuinas de democracia directa y participativa.

Un aspecto más a destacar sería el de la progresiva confusión y concentración de poderes, esto es, tanto la primacía creciente de los intereses privados sobre los públicos, como la subordinación del resto de poderes al ejecutivo. A juicio de Ferrajoli, “...cabe hablar de una forma singular de regresión pre-moderna. En síntesis, de una forma de patrimonialismo populista o de populismo patronal, que se manifiesta en una suerte de apropiación privada de la esfera pública, acompañada de formas de feudalización de la política y de las instituciones basadas en el intercambio entre fidelidad y protección” (Ferrajoli, 2011: 45 y ss.). El tercer aspecto se refiere al proceso de cartelización de los partidos políticos o a la creciente integración de los partidos en el Estado. Finalmente, Ferrajoli subraya la total ausencia de garantías de la información, causada por la combinación, letal para la democracia, del control político y el control de la propiedad de los medios de información.

Los dos aspectos de la crisis por abajo se refieren a la “homologación de los que consienten y la denigración de los que disienten”, junto al declinar del sentido cívico y del compromiso ciudadano, fruto de la exacerbación de los peores egoísmos individuales y sociales.

Todo este conjunto de factores ha modificado las condiciones que permitieron la pervivencia del pacto social de postguerra. Recordemos que este

<sup>6</sup> Para Bauman, nuestra modernidad ha contribuido a asociar orden y capacidad de control. Estos dos términos se convierten, hablando de biografías personales, en previsibilidad y estabilidad. Hoy, para Bauman (2005), “se diría que nadie controla el mundo. Peor aún, en estas circunstancias no está claro qué significaría controlar”.



pacto fue, en gran medida, el fruto tanto del acumulado histórico de reivindicación de derechos, como de las condiciones del fin de la segunda guerra mundial, entre las que merece la pena destacar la confrontación sistémica entre capitalismo y socialismo y la acrecida importancia de los partidos y organizaciones sindicales obreras y de izquierdas. La consolidación de la burocracia y de la administración burocrática conoce su edad de oro en este contexto.

Se construyó, así, ese triángulo virtuoso de la democracia que relaciona de modo responsable a las instituciones con las comunidades políticas y las políticas públicas con las poblaciones. En resumen, esa idea fuerte de la democracia contribuyó a consolidar en el imaginario social la narración de una concepción de la misma fuertemente protectora y al servicio de las mayorías. Los procesos democráticos podían revertir y encauzar los signos adversos del funcionamiento del mercado sobre la base del control político que las instituciones estatales realizaban de manera efectiva sobre la mayoría de los flujos económicos significativos.

El fin de la agenda socialdemócrata puso en valor las tesis que promovían una adecuación de la actividad de las administraciones públicas a los nuevos tiempos. La emergencia de la Nueva Gestión Pública es la respuesta neoliberal a la crisis irreversible del paradigma burocrático. La Nueva Gestión Pública ha buscado incorporar la lógica de mercado en la actividad cotidiana de la administración, a través de su principal propuesta-fuerza: la de introducir los llamados *mercados internos* en el sector público, en la idea de inyectar competencia en la provisión de servicios (Prats i Català, 2005: 58). La idea es una administración al servicio del mercado, unas instituciones en condiciones de relacionarse con los ciudadanos como consumidores en la provisión de servicios universales.

El Estado, como la administración pública, se piensa como institución subordinada tanto a los intereses del mercado, a los que responde en última instancia, como a un nuevo sentido común que coloca en el corazón de su actividad la lógica de funcionamiento de los mercados. En este punto burocracia sería equivalente a ineficiencia y la Nueva Gestión Pública ofrecería la respuesta para situar la administración al nivel de exigencia de los nuevos retos económicos y sociales. La evidencia de las insuficiencias de este modelo no impide seguir considerando su relevancia y su condición de variable motora de los cambios que estamos viviendo.

El viejo enfoque weberiano ha mostrado todas sus limitaciones, y la línea de evolución de la sociedad ha ido en una dirección diferente a las perspectivas que éste ofrecía, o al menos, ha cuestionado alguno de los presupuestos que para Weber funcionaban como leyes explicativas con consecuencias universales.

Si el proceso de consolidación burocrática se consideraba irreversible, fruto de una tendencia inmanente en nuestras sociedades, y una constatación del “desencantamiento” del mundo, la consolidación de la perspectiva neoliberal ha sumado al proceso de desencantamiento un incremento notable de la incertidumbre y la arbitrariedad; cualidades éstas opuestas al mundo decididamente más aburrido, pero más seguro, de la burocracia entendida según Weber.

## Bibliografía

- BAUMAN, Z. (2005), *La globalización, consecuencias humanas*. FCE, México, D.F..  
 CHAVES GIRALDO, P. (2013), *Neoconservadurismo y crisis de la democracia: un nuevo ciclo de protestas*. Informes de la Fundación 1º de Mayo, Núm. 67, Madrid. Disponible en:

[http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NNws\\_ShwNewDup?codigo=4395&cod\\_primaria=1466&cod\\_secundaria=1466#.U0-65FwrVfQ](http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NNws_ShwNewDup?codigo=4395&cod_primaria=1466&cod_secundaria=1466#.U0-65FwrVfQ) (fecha de consulta: 6 de agosto de 2014).

CIS (2014), *Barómetro, enero de 2014*. Disponible en: [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14036](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14036) (fecha de consulta: 6 de agosto de 2014).

COHEN, A., LACROIX, B., y RIUTORT, P. (2009) : *Nouveau manuel de science politique*. Editions La Découverte, Paris.

FERRAJOLI, L. (2011), *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Editorial Trotta, Madrid.

HELD, D. (2007): *Modelos de democracia*. (Tercera edición), Alianza Editorial, Madrid.

PAGE, E. (1990), *Burocrazia, amministrazione, politica. Un'analisi comparata*. Il Mulino, Bologna.

PRATS i CATALÀ, J. (2005), *De la burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

WEBER, M. (2013), *La domination*. Editions La Découverte, Paris.

WEBER, M. (1977), *¿Qué es la burocracia?*. La Pléyade, Buenos Aires.

WEBER, M. (1979), "La política como vocación". En: *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

