



**Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología**

HACIA UNA TEORÍA DE LA ACCIÓN BUROCRÁTICA

**LA AUTONOMIZACIÓN DEL CUADRO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO
Y SU EFECTO SOBRE LA MOVILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD**

Tesis para optar al Título Profesional de Sociólogo

Autor: Nicolás Fleet O.

Profesor Guía: Raúl Atria B.

Santiago, Julio de 2009

A mi Jaiba y mi Manuel

Contenidos

Agradecimientos	5
Introducción	6
1. Objetivo general	11
2. Objetivos específicos	11
3. Marco metodológico	12
4. Hipótesis	14
Capítulo I	
“Las instituciones políticas en la construcción de las bases de la acción colectiva”	17
1. La reconstrucción del vínculo social en las instituciones políticas	21
2. El modelo del estado de bienestar	29
3. ¿Se pueden generar formas emancipadas de vida por medios administrativos?	40
Capítulo II	
“Autonomía y poder de la acción burocrática”	56
1. La burocracia en la teoría social	59
2. Sentido de la acción burocrática	69
3. Autonomía y productividad de la acción burocrática	77
4. Poder de la acción burocrática ¿Cómo influye en el proceso de toma de decisiones?	87
5. Acción burocrática e intereses sociales	93
Capítulo III	
“La construcción social de la burocracia”	102
1. Los fundamentos de la burocracia en la estructura social	106

2. Motivaciones y valores de la acción burocrática	116
3. Acción burocrática como acción profesional	121
Capítulo IV	
“La burocracia como estructura de oportunidades para la movilización social”	139
1. Técnica y política del estado de bienestar	143
2. Cambio de foco de la política pública	154
3. El papel de la burocracia en la movilización de la sociedad	163
Conclusiones	171
Bibliografía	180

Agradecimientos

Las páginas que siguen contienen ideas y argumentos que he ido acumulando desde mi ingreso a la carrera de Sociología de la Universidad de Chile, en 1999. Me resultó imposible concluir esta primera etapa de formación sociológica sin referirla al proceso de aprendizaje que llevé a cabo durante todos estos años. Mi tesis refleja, entonces, una síntesis personal de mi experiencia de formación con maestros y amigos, a quienes quiero agradecer en general y en particular.

En general, quiero agradecer a la Universidad, sus profesores y mis compañeros, quienes me dieron la vocación para interpretar ‘lo social’ de fenómenos complejos y que en apariencia son mecánicos y objetivos. Sin duda, esta capacidad de ‘ver’ y ‘explicar’ constituye el legado irremplazable de Sociología de la Universidad de Chile para mi desarrollo profesional.

En particular, quiero agradecer a quienes me ayudaron directamente a elaborar las ideas y argumentos de esta memoria. En primer lugar, el profesor Raúl Atria, mi Guía de tesis, cuyo aporte fue fundamental para robustecer y ordenar mi planteamiento, en el sentido de mejorar su capacidad para explicar sociológicamente al estado y la burocracia. El profesor Manuel Antonio Garretón también colaboró sustantivamente en esta dirección. En segundo lugar, Robin Archer, Enrique Fernández, Sebastián Guzmán y particularmente Patricio Silva realizaron valiosos aportes en el tema específico de mi tesis, que me sirvieron para ir más allá en las líneas de indagación. Por último, mis amigos Cristián Pozo, Felipe Lagos, Ivo Tejeda, Pedro Enrique Oyarce, Emilio Rodríguez y Gonzalo Zapata, con quienes me mantuve diálogo permanente mientras redactaba las páginas que siguen, de modo que en varias ocasiones, y muchas veces sin que ellos lo sepan, incluí nuestras conversaciones como parte de los argumentos. De todas formas, ellos no son responsables de las limitaciones y errores que mi tesis pueda presentar.

Para terminar, quiero agradecer el generoso apoyo de Javiera Muñoz, mi mujer. Sin su esfuerzo, nada de esto habría sido posible.

Introducción

La siguiente investigación teórica construye una perspectiva sociológica sobre el fenómeno de la acción burocrática, a partir de su posición y su rol en lo que Weber denomina el tipo racional – legal de dominación. La lógica de la construcción teórica consiste, por un lado, en plantear las condiciones sociales e intereses que explican la acción de la administración burocrática, como la forma predominante e institucionalizada de gestión de los problemas políticos de la sociedad. Por el otro, apunta a la comprensión de sus efectos sobre la sociedad. Ello, en términos de la participación del cuadro administrativo del estado en la movilización de intereses y construcción de solidaridades específicas, de clase social u otras categorías, en torno a la implementación de políticas públicas.

El propósito del ensayo es explicar a la burocracia a partir del sentido de su acción. Es decir, no se limita a entenderla como reflejo de las clases sociales, en un esquema donde toda la superestructura institucional tiene un rol dependiente de las condiciones de la producción económica, o como la cristalización de una acción puramente mecánica, de acuerdo a un modelo de acción racional con arreglo a fines. Por el contrario, se trata de determinar, tanto en las condiciones que forman y determinan el funcionamiento de la burocracia, como en su rol ante la sociedad, los medios e intereses que la constituyen como grupo social, a la vez que definen su misión con respecto a las finalidades de la sociedad. En otras palabras, el ensayo que sigue se propone encontrar la sustancia política que orienta la acción burocrática. En el desarrollo de estos temas, se combinarán una diversidad de perspectivas teóricas y se plantearán líneas de indagación, que orientarán el desarrollo posterior de un programa de investigación empírico sobre la relación entre burocracia y sociedad.

¿Cuál es la relevancia de encontrar un interés político que sea propio, común o característico del cuadro administrativo burocrático? ¿De qué nos sirve explicar sociológicamente el sentido de un tipo específico de acción colectiva, la burocracia, sin interpretarla exclusivamente como la contraparte de la dominación burguesa de la sociedad o como una jaula de hierro que abstrae toda consideración de valores en una práctica apegada compulsivamente a un procedimiento? Responder estas preguntas significa explicar la burocracia, y con ello también al estado, como un fenómeno social, que no es

pura objetivación de intereses particulares, sino que interactúa con la sociedad también produciéndola a ella misma. En este sentido, se trata de una reflexión de sociología política, porque explica a las instituciones políticas a partir de su base social y también porque explica la formación de actores sociales, en términos de sus bases estructurales, sus referencias simbólicas y sus capacidades de acción, mediante el rol de las organizaciones e instituciones políticas.

La burocracia ha tenido un papel fundamental en la organización de intereses sociales y en la formación de solidaridades específicas en torno al estado. Su rol ha sido implementar políticas que conducen a la realización de valores públicos, los que, a su vez, protegen 'lo social' de la competencia de mercado. Estas políticas movilizan valores e intereses particulares que existen en la sociedad a favor de la legitimación de la dominación del estado, de tal manera que demandas sociales concretas se conectan con proyectos de cambio que son válidos para el conjunto de la sociedad. Así, la burocracia ha tenido un efecto movilizador, en la medida en que implementa políticas que constituyen actores sociales en torno a intereses generalizables e incrementa las capacidades de acción de la sociedad sobre sí misma.

Sin embargo, lo anterior no nos permite abstenernos de entender a la burocracia como un grupo de estatus, que posee y moviliza recursos de poder. La burocracia construye una categoría social específica en relación a su propia base social de clases medias profesionales (nuevas clases medias), lo que le proporciona un sustrato normativo particular, y en la medida en que utiliza el conocimiento técnico como mecanismo para resguardar sus intereses de las presiones políticas y sociales. Se discutirá a lo largo de esta memoria que la productividad de la burocracia para conseguir sus fines se asocia a la capacidad que tiene de administrar su autonomía con respecto a las demandas sociales. Igualmente, entre el líder político y la burocracia, especialmente en sus niveles más altos, se establece una relación de tensión donde, por diferentes frentes, la burocracia influye para imponer sus términos, encuadrar su definición de los problemas políticos y reorientar el contenido de sus mandatos. Este tipo de situaciones, donde la burocracia restringe y regula la participación social como condición de la factibilidad técnica de una determinada política

pública, o donde le disputa a la política su capacidad creadora sobre los fines colectivos, son muestras de una forma tecnocrática de llevar a cabo la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público. Pero esto no significa que el trabajo de la burocracia esté vaciado de contenidos normativos. La acción de la burocracia también se orienta por intereses ideales, que provienen de su extracción social y de su propio sentido político.

La acción burocrática se debe comprender en este balance entre técnica, poder político y participación social. En la medida en que ella es capaz de administrar sus vínculos con la sociedad a favor de la legitimidad y perfeccionamiento de las políticas públicas, incrementa su poder y reconocimiento ante sí y ante la autoridad política. La acción de la burocracia, en sus medios, sus fines y sus orientaciones normativas, se desarrolla en conjunto con la sociedad que interviene.

Podríamos decir que es un lugar común de la sociología, al menos en Europa continental, por ejemplo Weber (2003), Habermas (1998), Offe (1993), Touraine (1974) y Poulantzas (1986), plantear una visión crítica sobre la gravitación de la burocracia en los ámbitos de acción político y social. Al respecto, es posible identificar dos líneas de pensamiento. Primero, que la burocracia tiene un efecto constrictor sobre la política, ya que sustituye al discurso público e incorpora la administración de la economía nacional como una dimensión extraña a la política, que la convierte en un campo de lucha por la subsistencia y la deja permanente crisis de legitimidad, las que terminan siendo manejadas mediante un incremento en la capacidad técnica-burocrática del estado. Segundo, la expansión del estado, como respuesta a las demandas sociales por participación política y por nivelación en las condiciones de vida, conduce a la integración y contención de las clases sociales dentro del esquema de dominación, progresivamente redistributivo, pero también progresivamente desmovilizador, del estado de bienestar.

Frente a este tipo de diagnóstico, los argumentos de este ensayo reconocen la complejidad y el punto de referencia ineludible planteado por el modelo del estado de bienestar para explicar la relación entre burocracia y sociedad. Es en este contexto donde la acción interventora del estado ha tenido mayor poder para reivindicar parte del excedente

económico y de incrementar su legitimidad ante la sociedad conforme implementa políticas tendientes a la democratización política y social. No obstante, esta memoria se distancia de la referida perspectiva ‘crítica’ sobre la burocracia, en virtud de las siguientes consideraciones. Por un lado, rechaza la idea que la sociedad de clases exista previamente al estado, de modo que su expansión implique la anulación del poder transformador de clase, porque ese mismo poder se ha construido *vis-à-vis* los partidos políticos y el estado. Por el otro, tampoco considera que la política tenga un reino propio, ajeno a los problemas de la desigualdad social, porque la política tiene que legitimarse ante la sociedad y, de esta manera, movilizarla en torno a sus desigualdades económicas. Por último, los argumentos que seguidamente se presentarán no reducen la relación entre estado, y con ello su cuadro administrativo, y sociedad utilizando la distinción entre sistema y mundo de la vida. Tal distinción es sólo aparente, en la medida en que la acción de la burocracia no sólo tiene componentes técnicos, sino que también tiene una dimensión política, la cual no constituye una emanación directa de intereses de dominación de clase, sino que tienen una formación mucho más compleja en la propia sociedad y de acuerdo a los mismos valores que aseguran su solidaridad.

La tesis concluirá discutiendo sobre un cambio en el sentido de las políticas públicas, desde un polo interventor a otro regulatorio, lo que implica la descentralización del estado y conduce a la desmovilización política del conflicto de clases. Y sin embargo, no significa que la burocracia esté hoy completamente separada de la sociedad, que no tenga contacto con sus intereses y demandas, ni que forme parte de un sistema ajeno al sentido del mundo de la vida. El momento actual ofrece espacios para que el estado movilice efectivamente actores sociales, grupos de interés específicos en apoyo a políticas que tiendan a la legitimación de la autoridad y a la solidaridad social. La burocracia, en este contexto, conserva su interés por posicionarse en la sociedad, conforme la extensión del estado da respuesta de problemas de la modernización técnica, problemas de integración, que no son resueltos completamente en la misma sociedad. La propuesta es que la descentralización de la burocracia en el contexto de un estado regulador constituye una ‘estructura de oportunidades’ para la movilización eficaz de intereses sociales. Así, el carácter antidemocrático de la burocracia es sólo aparente, o sólo una etapa específica de su

despliegue técnico, ya que conforme implementa políticas que organizan sectores de la sociedad y los movilizan desde arriba, de manera autónoma, la sociedad adquiere mayor participación en la conducción y radicalización de los procesos iniciados por estas políticas, momento en el cual la autonomía de la burocracia desaparece, y también su papel político. Este es un problema típico de la social democracia, que lleva a cabo procesos específicos en contextos institucionales determinados y conforme se van ejecutando la sociedad rebasa los marcos originales y los lleva a otro nivel, que bien puede conducir a la ampliación de los esquemas de dominación o bien a su estrechamiento, pero esto es algo que depende de la práctica política concreta.

1. Objetivo general

Caracterizar teóricamente la acción de la burocracia, a partir de su posición e interés específico dentro del estado, considerando el acceso y uso privilegiado de recursos organizacionales, y su relación con la sociedad, con respecto a la cual actúa de manera autónoma, pero que en la medida en que implementa políticas públicas genera oportunidades para la movilización de intereses sociales, de tal manera que conforme la burocracia contribuye a la formación de actores sociales se disminuye su capacidad de acción autónoma.

2. Objetivos específicos

- A. Discutir el papel de las instituciones políticas y en particular de las políticas públicas orientadas a la ‘decomodificación’ de valores de uso sobre la formación de los actores sociales, con el fin de establecer un marco para la comprensión del rol y efecto de la burocracia sobre la movilización de la sociedad.
- B. Contribuir a la teoría sociológica sobre la burocracia, generando una propuesta de interpretación del sentido de su acción, que se haga cargo de las falencias identificadas en las perspectivas de autores clave de la sociología clásica y contemporánea.

- C. Explicar el papel de la burocracia en el proceso político de toma de decisiones, mediante la caracterización de sus intereses y orientaciones normativas, el uso de sus recursos de poder, el manejo de la autonomía en relación con las presiones sociales y las tensiones entre las finalidades de la acción de la burocracia y aquellas de la autoridad política.
- D. Objetivar las condiciones sociales, estructurales y normativas, que constituyen las ‘bases no burocráticas de la burocracia’ y en especial desarrollar el papel de la educación superior en la formación de los cuadros de administración del estado.
- E. Discutir las transformaciones en la lógica de intervención estatal y el tipo de políticas públicas desde el modelo del estado de bienestar al neoliberalismo, en términos de la producción o resguardo público de valores de uso, y plantear las dinámicas de producción de oportunidades (estructura de oportunidades), para la articulación entre los intereses de la burocracia y la formación de actores sociales, en el contexto de la descentralización política de la organización estatal.

3. Marco metodológico

Esta investigación incorpora dos herramientas metodológicas de la sociología. Primero, la noción de ‘tipo ideal’ para interpretar a las acciones sociales por su sentido. Max Weber (1997) desarrolla inicialmente el uso de los tipos ideales, lo que le permite distinguir a las acciones sociales por sus orientaciones. Elaboraciones posteriores de la teoría de la acción, principalmente Habermas (2001), diferencian a las acciones sociales por sus medios y por los subsistemas que constituyen. De esta manera, el espacio del ‘mundo de la vida’ se diferencia del ‘sistema’ por los medios de la acción. En el mundo de la vida los medios son el lenguaje y los compromisos de valor, mientras que en el sistema los medios son el poder y el dinero. Estas distinciones son útiles para cumplir con los objetivos generales y específicos de la memoria. No se trata de construir un tipo ideal de la acción burocrática, que la distingue de otras acciones sociales. Más bien, identificar medios típicos que constituyen a la acción en la burocracia y a la acción en la sociedad. La acción burocrática utiliza medios administrativos y medios organizacionales, los que son desplegados para ejecutar las tareas técnicas del estado, pero que también pueden convertirse en recursos de

poder para la burocracia. Estos recursos de poder determinan su capacidad de acción, primero ante la autoridad política, a quien le disputa la definición de los problemas sociales y los modos de intervenirlos, y segundo ante la sociedad, que accede, por medio de las políticas públicas, a estos recursos organizacionales y puede ponerlos al servicio de sus intereses. La acción social, a su turno, por definición no tiene entre sus medios el poder político ni los recursos económicos, de manera que constituye un tipo de acción diferente al de la acción burocrática y debe asociarse con ésta si es que quiere incrementar sus capacidades de acción organizada.

Segundo, las ‘afinidades electivas’ como articulador entre acciones por su sentido y consecuencias. También desarrollada por Max Weber (1958), el mecanismo de las ‘afinidades electivas’ hace posible la conexión de sentido entre un complejo de acciones desarrolladas con un propósito y otras acciones con propósitos diferentes, que resultan en un fenómeno social condicionado por relaciones de causalidad adecuada. En nuestro caso, la afinidad electiva se produce en la acción de la burocracia que, en el desarrollo de su trabajo técnico, se relaciona doblemente con la autoridad política y con la sociedad. Con respecto a la autoridad política aspira a incrementar su reconocimiento y poder. Con respecto a la sociedad, trata de mantener una situación de autonomía relativa que le asegure niveles suficientes de productividad. Es decir, se relaciona selectivamente con la sociedad, con el fin de usarla como fuente de información y contactos para el perfeccionamiento de las políticas públicas. Con ello, la burocracia incrementa su poder dentro del estado. Pero en este propósito, y sobre la base de los valores comunes que existen entre la sociedad y la burocracia, se pueden constituir alianzas que asocien los fines de la acción burocrática con la acción de la sociedad. Por lo tanto, la afinidad electiva de la acción de la burocracia radica en que en su interés de incrementar su poder ante la autoridad, se vincula con grupos sociales, transformándose en un agente de sus demandas y, con ello, contribuyendo a implementar políticas públicas que son socialmente útiles. Por su parte, los actores sociales, beneficiarios de las políticas implementadas por la burocracia, incrementan su poder sobre el estado y con ello limitan la autonomía de la acción burocrática. En síntesis, en el interés de consolidar su acción autónoma ante la sociedad y de capitalizar sus recursos de poder ante la autoridad, la burocracia puede terminar siendo capturada por actores sociales.

Los argumentos que se irán presentando a lo largo de la memoria constituyen combinaciones de las herramientas metodológicas mencionadas y de conceptos teóricos obtenidos por medio de investigación bibliográfica. No hay trabajo de investigación empírica. Sin embargo, no por ello la investigación se limitará a la construcción de un marco teórico, sino que el desarrollo del objetivo general y los objetivos específicos de esta tesis constituyen una propuesta para investigaciones empíricas, que por su extensión podrán ser llevadas a cabo en el marco de un proyecto de doctorado.

4. Hipótesis

La acción de la burocracia, aparentemente técnica, tiene contenidos y efectos políticos intencionados. Porque quiere incrementar su poder y autonomía como grupo, especialmente ante la autoridad política, y también porque comparte valores con la sociedad, genera alianzas con actores sociales, centradas en el desarrollo y perfeccionamiento de políticas públicas, de forma que la acción de la burocracia adquiere consciencia y responsabilidad por las acciones políticas del estado, y la sociedad encuentra en la burocracia una estructura de oportunidades para acceder a los medios administrativos del estado y movilizarlos para sus propios fines. Como resultado, la acción de la burocracia puede terminar siendo capturada por los intereses sociales con los que generó alianza y contribuyó a movilizar.

Para cumplir con el objetivo general, que expresa en la tesis recién planteada, se desarrollarán 5 objetivos específicos, correspondientes a los capítulos de la memoria.

El primer capítulo, “Las instituciones políticas en la construcción de las bases de la acción colectiva” está orientado a desarrollar el primer objetivo: discutir, en el contexto de la sociedad capitalista, el efecto de las políticas públicas sobre la institucionalización de redes de solidaridad que permiten la formación como actores sociales con poder y permanencia suficientes para convertirse en actores políticos. El propósito de este capítulo es situar la discusión sobre el estado y la burocracia como agentes que moldean la sociedad y hacen posible la acción colectiva.

El segundo capítulo, “Autonomía y poder de la acción burocrática” desarrolla los objetivos específicos segundo y tercero. En relación al segundo objetivo discute las perspectivas de Hegel, Comte, Marx, Weber, Poulantzas y Miliband sobre la burocracia, que la vinculan a un interés fundamentalmente técnico, sin hacer referencia a los elementos normativos que componen la acción burocrática. En relación al tercer objetivo, plantea la influencia de la acción de la burocracia en el proceso político de toma de decisiones. Los medios de la acción burocrática son movilizados como recursos de poder, con el fin de mejorar su posición ante la autoridad política. Los fines de acción de la burocracia, que en varias ocasiones la ponen en conflicto con la autoridad política, típicamente tienen como interés la generación relativamente autónoma de políticas públicas que diagnostican y dan respuesta a problemas de integración de la sociedad, lo que conduce a la expansión, por medio de cambios incrementales, del alcance de la dominación legal-racional.

El tercer capítulo, “La construcción social de la burocracia” desarrolla el cuarto objetivo específico de la tesis. La descentralización de la actividad del estado supone la existencia de bases normativas que aseguren un mínimo de coherencia política en el trabajo de la burocracia. Estas bases normativas se encuentran en la extracción social de la burocracia: las denominadas nuevas clases medias. La particularidad de estas nuevas clases medias es que su formación no depende de las relaciones sociales de producción, sino de la educación y de su inserción en instituciones de administración. En este sentido, constituyen un grupo que está relativamente protegido del mercado y sus valores de oponen a él.

El cuarto capítulo, “La burocracia como estructura de oportunidades para la movilización social” desarrolla el quinto objetivo específico de la tesis. La productividad de la burocracia se desenvuelve en un contexto de autonomía relativa con respecto a las presiones de la sociedad, sin embargo, a medida que las políticas públicas implementadas contribuyen a movilizar a los actores sociales, la capacidad de acción autónoma se ve reducida. Este fenómeno se explica en el contexto de las ‘paradojas de la democracia social’, que consiste en los contra-efectos asociados a las políticas de estado que combinan la redistribución con la movilización de actores sociales. Finalmente, la acción de la burocracia es analizada

como una constante en el marco de un proceso de cambio de foco de las políticas públicas, desde un tipo de política de decomodificación (capítulo 1) a otro tipo cuyo foco está en la regulación, a través de la generación de incentivos para la producción de valores públicos. Este nuevo foco motiva la descentralización de la acción burocrática, que al conservar su interés por vincularse estratégicamente con la sociedad, a la vez que mantiene afinidades de valores con ella, representa un marco de oportunidades ('opportunity structure') para acciones colectivas que requieren de cierto nivel de institucionalización para generar efectos de reconocimiento o redistribución.

Capítulo I

Las instituciones políticas en la construcción de las bases de la acción colectiva

El propósito de este capítulo es situar a la acción de la burocracia en el contexto de la relación entre sociedad y estado en el modo de producción capitalista. En el capitalismo, el mercado se introduce como mecanismo predominante para la organización de las relaciones sociales, generando división entre propietarios y trabajadores y competencia entre los mismos trabajadores. Así, la conservación de los vínculos sociales necesita de la intervención del estado. Las políticas de estado permiten la subsistencia y desarrollo de formas de solidaridad que trascienden el mercado y hacen posible la acción colectiva que, de forma continua y organizada, intenta participar en la conducción del cambio social.

Junto con la respuesta del estado al avance del capitalismo en occidente, la burocracia adquiere una importancia y desarrollo sin precedentes. Son los encargados de implementar todas las políticas y acciones que responden a las presiones de los intereses sociales organizados y que reaccionan a los problemas de la modernización capitalista. La burocracia actúa sobre los efectos desintegradores que los mercados del trabajo tienen sobre la vida social, distribuyendo recursos económicos y organizacionales y movilizándolo a sectores de la sociedad en torno a las políticas públicas. Mientras más demandas levanta la sociedad ante el estado, mayor es la gravitación de la burocracia sobre el destino de la sociedad. De esta manera, la lucha que la sociedad libra en las instituciones políticas por superar las inequidades del capitalismo y por avanzar en su autodeterminación conducen a la legitimación del estado, mediante la expansión y calificación de su burocracia, que hace técnicamente factible lo que es políticamente demandado.

Los procesos descritos determinan la emergencia del modelo del estado de bienestar en occidente. Para nuestra investigación, este modelo constituye el referente fundamental, ya que permite explicar la asociación entre políticas redistributivas (orientadas a la democratización social) junto con la movilización de actores sociales en la forma de partidos de masas (democratización política), todo ello en el marco de un proceso de burocratización creciente. En el estado de bienestar predominan las políticas públicas orientadas a la decomodificación, es decir, a la construcción de espacios de interacción social independientes del mercado, que hacen posible la constitución de actores sociales con capacidad de transformar a la sociedad y que se definen por ser portadores de derechos

universales. La burocracia participa en la definición de estos grupos, en la medida en que es ella la que termina definiendo los medios y el foco de estas políticas. Por lo tanto, el modelo del estado de bienestar representa una entrada privilegiada para comprender el papel de su cuadro administrativo sobre la movilización de la sociedad.

El propósito de este capítulo es ofrecer un marco teórico para explicar la acción de la burocracia por su sentido y por sus efectos. Se trata de un tipo de acción que está en el centro de lo que llamamos acción racional. En su sentido, se orienta a intervenir sobre la sociedad siguiendo criterios de eficacia y planificación, movilizándolo, para ello, conocimiento técnico y medios administrativos. Pero en la medida en que se articula con los intereses de grupos sociales que buscan protegerse de los efectos del mercado, termina adquiriendo compromiso político con el alcance y efecto de las acciones del estado. En la perspectiva de Skocpol (2001), la formación y desarrollo del estado de bienestar en Europa obedeció, en una buena medida, a la iniciativa de la burocracia por perfeccionar los instrumentos de política y extender su alcance sobre la sociedad. Un debate fundamental de este primer capítulo es, entonces, sobre la posibilidad de conseguir la emancipación de la sociedad a través de los medios administrativos del estado, es decir, por medio de la acción de la burocracia.

Este capítulo se abordará discutiendo tres puntos fundamentales: primero, que la pregunta por ‘lo social’, es decir, por aquellos vínculos sociales que se debilitan junto con el tránsito de las sociedades tradicionales a las modernas, requiere necesariamente incorporar el rol jugado por las instituciones políticas, ya que son ellas, por su capacidad de legitimarse ante el interés general, por su capacidad de intervenir sobre el mercado y por su efecto sobre la movilización de la sociedad, las que mantienen la continuidad de ‘lo social’ en un contexto de crisis o cambio. Segundo, se discute el papel del estado de bienestar en la formación de la sociedad de clases. Las clases sociales se constituyen como actores políticos en interacción con el estado y, en la medida en que sus demandas e intereses por redistribución del producto y fomento de la inversión se articulan con un proyecto de desarrollo a nivel nacional, hablamos de estado de bienestar. El estado de bienestar representa un modelo para situar la acción de la burocracia, pero también para la teoría sociológica

contemporánea, que entiende a la sociedad por referencia a un proyecto de modernización que pone al estado y el mercado como medios del desarrollo. Tercero y derivado del punto anterior, se pregunta por los efectos de los medios administrativos para conseguir la integración de la sociedad. Este punto incluye la discusión sobre las políticas orientadas a la decomodificación de los valores de uso, de acuerdo a derechos sociales de carácter universal o diferenciado. En este marco, se reconstruye la idea de la acción burocrática como efecto de las intervenciones del estado sobre la sociedad, pero que tiene un sentido propio toda vez que transita desde la administración de los medios de la política a la determinación de sus fines.

1. La reconstrucción del vínculo social en las instituciones políticas

A. Sociología y política

Cuando la sociología como disciplina se subdivide para estudiar campos específicos, como la sociología de la religión, la sociología económica o la sociología política, frecuentemente comienza preguntándose por las ‘bases sociales’ de los fenómenos. Por ejemplo, la pregunta por las bases sociales del estado es fundamental en el campo de la sociología política. O bien, la pregunta por el anclaje social de los mercados constituye un núcleo de discusión elemental de la sociología económica. Sugerimos, entonces, que cuando la sociología se enfoca sistemáticamente en explicar un hecho social típicamente comienza generando un modelo donde ‘lo social’ o ‘la sociedad’ constituyen la variable independiente y el fenómeno la variable dependiente o explicada. En el caso de la sociología política, que define el campo de la presente investigación, la sociedad y los actores e intereses que la constituyen suelen tenerse como un dato previo a las instituciones políticas y, en la mayoría de los casos, éstos explican a aquellas.

En esta dirección, Marx ofrece una perspectiva fundante. El ‘Prólogo a la crítica de la economía política’, que sintetiza de su pensamiento y su programa de investigación, sostiene que es el ser social el que determina la conciencia social y no a la inversa. Las relaciones sociales de producción, ‘lo social’ para Marx, es lo que está a la base y explica el funcionamiento de la superestructura institucional. A su turno, las instituciones de jurídicas y políticas constituyen una representación invertida de los procesos que ocurren a nivel de la base económica:

“[...] todas las luchas que se libran dentro del estado, la lucha entre la democracia, la aristocracia y la monarquía, la lucha por el derecho de sufragio, etc., no son sino las formas ilusorias bajo las que se ventilan las luchas reales entre las diversas clases” (Marx y Engels, 1979: 34).

El estado, para Marx, es el producto o resultado de una sociedad de clases. Mientras la sociedad permanece dividida y sin capacidad de constituirse como totalidad necesita de las instituciones políticas para representar aquello que no existe en la práctica: el interés general. Cuando las clases dominadas no ven el carácter ilusorio o ideológico del interés general del estado es porque ellas manifiestan una forma de ‘falsa conciencia’. En síntesis, el estado y sus instituciones políticas no deben ser explicadas, en la teoría ni en la práctica, por sí mismas, sin referirlas a la base social a la que representa.

La sociología clásica proporciona más ejemplos. Max Weber (1997), cuenta la historia de la formación y racionalización estado moderno a partir de las constelaciones de intereses que se dieron en Europa occidental y que se orientaron a diversidad de finalidades: incremento de poder del grupo, aprovechamiento de oportunidades de mercado y observancia de una ética que tiene raíz en la religión. Se trata de una multitud de factores sociales que confluyeron para que el estado moderno sea una empresa continuada, con una capacidad de acción sin precedentes y, lo más importante, cuya legitimidad depende de procedimientos racionales.

Durkheim, por su parte, no dedica una parte considerable de su obra a estudiar el fenómeno político como si fuera un hecho social, que por lo tanto ‘debe explicarse por otro hecho social’. En ‘La división del trabajo social’, ‘El suicidio’ y ‘El socialismo’, más bien, plantea el rol que el estado debiera asumir, como genuino representante de la conciencia colectiva, ante los efectos anómicos de los procesos sociales. El ‘deber ser’ del estado radica dirigir la integración normativa de la sociedad. La dinámica del cambio social, en el sentido de modernización capitalista, destruye formas de integración tradicionales, amenazando la solidaridad del grupo al mismo tiempo que clamando por la intervención significativa y reparadora del estado. De la sociología de Durkheim también es interesante su teoría de las ‘bases no contractuales del contrato’. Esto es, la tesis de que bajo la superficie de las relaciones normadas por el estado debe existir, como precondition, un mínimo de valores sociales compartidos. Sin una sociedad que garantice niveles suficientes de solidaridad entre sus miembros es imposible la existencia del estado.

En esta investigación no se renuncia a la perspectiva descrita. Lo que la sociología pueda explicar del estado parte por los efectos que la sociedad, como espacio o subsistema específico de normas y acciones orientadas por su sentido, tiene sobre el ámbito de las instituciones políticas. La sociedad produce a sus instituciones políticas. Pero, y esta es la perspectiva que remarcamos en la investigación presente, no todas las transformaciones y no todos los cambios experimentados por las instituciones políticas y del estado son explicadas por ‘lo social’ o por la sociedad. En algunas circunstancias o niveles, como en el de la acción de la burocracia, el estado puede adquirir realidad propia y explicarse por sí mismo. Esto quiere decir que la burocracia no siempre actúa como un instrumento, cuyos fines están determinados externamente, sino que también puede influir sobre su propio ámbito de acción y asignar fines políticos a sus efectos. Aún más, el estado y sus instituciones no están permanentemente en el lado de la ‘variable dependiente’. Repetidamente, y con mucho mayor intensidad durante la hegemonía del modelo del estado de bienestar, la sociedad o ‘lo social’ es explicado por el estado. Por lo tanto, lo político y sus instituciones tienen la capacidad de moldear a la sociedad y, de esta manera, adquieren potencia explicativa sobre ‘lo social’. A lo largo de esta investigación trataremos de explicar a las instituciones del estado por sí mismas, es decir, por su sentido, a la vez que encontraremos muestras de los efectos que el estado, y precisamente la acción de la burocracia, tienen sobre la movilización política de la sociedad.

B. La refundación reflexiva del vínculo social

En un trabajo anterior, llamado “Democracia y racionalización”¹, se plantean algunas ideas que pueden ser incorporadas en los argumentos presentes. La mentada transición entre comunidad tradicional y sociedad moderna, que constituye una de las distinciones fundamentales del pensamiento sociológico, es el efecto de transformaciones inicialmente técnicas, como el desarrollo tecnológico, la movilización de la fuerza de trabajo a los centros urbanos, la industrialización y la centralización de los poderes políticos, pero que ejercen enorme influencia sobre las pautas normativas y morales que conservaban a las

¹ Nicolás Fleet: “Democracia y racionalización. Antecedentes para la discusión acerca de las transformaciones sociales y perfiles políticos de la sociedad postindustrial”. Seminario para optar al grado de Licenciado en Sociología, Universidad de Chile, 2003.

relaciones sociales premodernas. Los vínculos sociales asegurados por la tradición no resisten el paso a un nuevo modo de integración social, basado en la emancipación del individuo, la interdependencia de funciones, las relaciones contractuales y todas las formas de división y competencia que se derivan de la introducción del mercado en la organización y regulación del trabajo.

Por este motivo, la sociología en sus inicios, y prueba de ello es la formulación temprana de Comte (1985), propone la reconstrucción racional del vínculo social. La sociología, no sólo en la teoría sino que también en la práctica, se vio involucrada con el manejo de problemas y crisis asociados a la temprana modernización capitalista. Por ejemplo, según Wallerstein:

“[...] en la práctica la sociología como disciplina se desarrolló en la segunda mitad del siglo XIX, principalmente gracias a la institucionalización y transformación dentro de la universidad de la obra de asociaciones de reforma social cuyo plan de acción había tendido principalmente a encarar el descontento y el desorden de las muy crecidas poblaciones de trabajadores urbanos.” (Wallerstein, 1999: 22)

El punto es que esta refundación del ‘vínculo social’ no necesariamente siguió un curso ‘en la sociedad’, en el sentido que haya sido ella la que por su propia iniciativa comenzara a generar nuevas y modernas formas de relacionarse, producirse y proyectarse en el tiempo. Más bien, las instituciones políticas, y en específico la democracia representativa, sirvieron como el espacio privilegiado en el que las sociedades modernas lucharon por definir nuevas orientaciones normativas, que llenaran el vacío dejado por erosión de las formas tradicionales de integración social. La articulación de la voluntad general en el estado representa el núcleo de la sociología, de acuerdo a la formulación de Habermas, que la entiende como “ciencia de la crisis, que se preocupa ante todo de los aspectos anómicos de la disolución de los sistemas sociales tradicionales y de la formación de los modernos” (Habermas, 2001: 19-20).

Toda la discusión presentada en ‘Democracia y racionalización’ apunta, entonces, a mostrar que la refundación reflexiva de lo social emerge como respuesta a los procesos de

modernización, y que esta respuesta no es espontánea, en el sentido de estar ‘no-mediada’, sino que se va desarrollando progresivamente en la definición de procedimientos que refuerzan la legitimidad democrática de las instituciones políticas e incrementan su capacidad de intervención para resolver los problemas de integración de la sociedad. En lugar de que la sociedad genere por sí misma sus propios consensos, como puede ser la perspectiva de Kant², o que la integración social esté asegurada de antemano por un sustrato normativo común, siguiendo la mirada de Talcott Parsons sobre el problema de la doble contingencia, los diversos actores sociales encuentran en las instituciones políticas el espacio para exigir reconocimiento y construir un ámbito común para resolver los asuntos de interés colectivo. Probablemente, los procedimientos democráticos nunca son suficientes para satisfacer las necesidades de la sociedad, ni tampoco son capaces de producir una sociedad armónica, integrada ni exenta de conflictos. Pero las instituciones políticas, que deben legitimarse ante la sociedad por referencia a algún principio de interés general, constituyen un campo de acción para que los actores sociales generen pautas de cooperación y de conflicto. Puesto de esta manera, la política no es sólo resultado de la sociedad, sino que las relaciones sociales resultan y son explicadas por la mediación de las instituciones políticas.

C. Expansión de la burocracia por la contradicción entre democracia y mercado

De acuerdo a Habermas:

“Entre el capitalismo y la democracia se entabla, en efecto, una indisoluble relación de tensión, pues con el capitalismo y la democracia compiten dos principios opuestos de integración de la sociedad [...] Desde la perspectiva de una teoría de la sociedad el sentido normativo de la democracia puede reducirse a la fórmula de que la satisfacción de las necesidades funcionales de la economía y de la administración, esto es, de los ámbitos de acción integrados sistémicamente, tiene que encontrar su límite en la integridad del mundo de la vida, es decir, en las exigencias de los ámbitos de acción que dependen de la

² Para una discusión muy interesante de la perspectiva de Kant en este tema, véase McCarthy, Thomas (1998): “La teoría crítica de Jürgen Habermas” capítulo 1, punto 1.2: Trabajo e interacción: la crítica de la razón instrumental”.

integración social. Más, por otro lado, la dinámica capitalista propia al sistema económico solo puede preservarse en la medida en que el proceso de producción quede desacoplado de orientaciones hacia valores de uso. El mecanismo impulsor del sistema económico hay que mantenerlo lo más al abrigo posible de las restricciones que tiende a imponerle el mundo de la vida y por consiguiente, también de las exigencias de legitimación a que se enfrenta el sistema de acción administrativa” (Habermas, 2001: 487-488).

Por lo tanto, la movilización creciente de demandas sociales, determinadas por los problemas de integración introducidos por el mercado, sobre las instituciones políticas, replantea la frontera que Habermas sugiere existe entre capitalismo y democracia. Como resultado, la esfera privada se expande sobre lo público y las instituciones políticas, constituidas en torno al principio de la democracia representativa, incorporan en sus funciones la administración del bienestar y la reproducción material de la sociedad. El carácter crecientemente técnico que en este movimiento adquiere la política y la democracia ha inspirado perspectiva críticas, como la de Hannah Arendt,

“Lo que nos preocupa en este contexto es la extraordinaria dificultad con la cual nosotros, a partir de este desarrollo, entendemos la decisiva división entre los reinos de lo público y lo privado, entre la esfera de la polis y la esfera de lo doméstico y la familia, y, finalmente, entre las actividades relacionadas a un mundo común y aquellas relacionadas al mantenimiento de la vida, una división sobre la cual se basó todo el pensamiento político antiguo, de una manera evidente y axiomática. En nuestro entendimiento, la línea divisoria está completamente borrosa, porque nosotros vemos en las masas y las comunidades políticas la imagen de una familia cuyos asuntos del día a día deben ser resguardados por una gigante, de alcance nacional, administración sobre lo doméstico. El pensamiento científico que corresponde a este desarrollo no es más el de la ciencia política, sino que la ‘economía nacional’ o de la ‘economía social’ o del *Volkwirtschaft*, todo lo que señala un tipo de ‘domestico colectivo’; el colectivo de familias organizadas económicamente en el facsímile de una familia suprahumana que llamamos sociedad, y su forma de organización política que es llamada nación” (Arendt, 1998: 28-29).

El problema para Hannah Arendt es que asuntos que anteriormente correspondieron al reino de lo político, como ámbito del discurso libre y la formación democrática de los consensos, ahora pertenecen a la dimensión técnica de la administración burocrática. Un efecto directo de la refundación reflexiva del vínculo social en las instituciones políticas ha sido la renovada capacidad adquirida por la burocracia para intervenir y moldear la sociedad. Pues, si la sociedad concurre al estado para hallar una respuesta a sus problemas y estos problemas se incrementan conforme la sociedad se vuelve más compleja, la cantidad de trabajo administrativo es cada vez mayor. Un estado relativamente autónomo con respecto a los intereses sociales y sus conflictos es capaz de mantener sus instituciones y procedimientos protegidos, en cambio un estado que es objeto de múltiples y contradictorias demandas sociales debe estar constantemente actualizando, perfeccionando y extendiendo el alcance de su intervención. Ello, lógicamente, se acompaña de la complejización de las funciones estatales y de la extensión del cuadro administrativo que las lleva a cabo.

Las contradicciones entre el desarrollo capitalista y el carácter democrático de las instituciones políticas en la modernidad constituyen el marco donde se puede entender la responsabilidad del cuadro administrativo burocrático en la tecnificación del interés público. Como sostiene Offe (1985), la movilización de los intereses sociales en el estado puede tratarse, en primer lugar, de una lucha ‘en la política’, que típicamente conduce a la expansión de la administración y el incremento del protagonismo de la burocracia. En segundo lugar, puede ser una lucha ‘sobre la política’, que pone en cuestión la legitimidad de la autoridad estatal para resolver los problemas de la modernización social. En tal caso, la burocracia es tal sólo uno de los obstáculos que habría que vencer para consumir una revolución política.

El desarrollo de la burocracia en la sociedad moderna tiene un punto de inflexión, que está dado por la intervención del estado sobre ‘lo social’, es decir, la implementación de políticas públicas que protegen la vulnerabilidad de actores y relaciones sociales de los efectos desintegradores del mercado. Si ello efectivamente significó un paso adelante en la instalación de derechos sociales, a través de derechos políticos, o si significó la

falsificación del debate político por el impostor tecnócrata, no hay una respuesta científica, desde luego. Pero si se puede afirmar lo siguiente: la refundación del vínculo social en las instituciones políticas, que llevan al fortalecimiento del influjo del estado y su cuadro administrativo, nos obliga a interpretar a las instituciones políticas por si mismas y así considerar su efecto sobre la sociedad. No basta la aproximación inicial de sociología política al tema del estado, que lo interpreta como función de lo social, sino que es necesario avanzar en la comprensión de sus constelaciones internas de sentido.

2. El modelo del estado de bienestar

A. El estado de bienestar

El estado de bienestar es un modelo que nace de las dinámicas relatadas. El capitalismo no resultó en un proyecto societal sostenible, por el contrario, amenazaba sus propias bases normativas en la sociedad. Sin necesidad de entrar en la discusión sobre el enfoque ‘institucionalista’ de la ‘sociología económica’, el funcionamiento del mercado requiere, en un nivel mínimo, de instituciones sociales que den continuidad a las relaciones de producción, ética a los trabajadores y certidumbre a los inversionistas. Por lo tanto, si el capitalismo se desarrolla sin más regulación que la que ejerce el mercado, las instituciones sociales corren el riesgo diluirse en las consideraciones de ‘valor de cambio’. Así, el estado de bienestar aparece como una necesidad de la acumulación capitalista. Es necesario que una institución se haga cargo, centralizadamente, de los costos de la reproducción de los vínculos sociales mínimos que permiten el funcionamiento del mercado. El estado de bienestar comienza implementado funciones como la educación, la salud y la protección social.

El origen y desarrollo del estado de bienestar puede explicarse, en primer lugar, como un dispositivo que viene a reparar aquellos efectos nocivos del mercado sobre los grupos sociales y que presta servicios básicos ahí donde la inversión privada falla en concurrir. A esta explicación se le ha llamado ‘lógica del industrialismo’. Un representante de esta corriente es Claus Offe (1993), para quien el estado de bienestar tiene el propósito de mantener a la sociedad capitalista a pesar de sus contradicciones. Otra explicación del origen del estado de bienestar es la ‘lógica de la lucha de clases’. Exponentes de esta perspectiva son, por ejemplo, Walter Korpi (1985) y Alain Touraine. Según este último, la intervención del estado en la económica está animada por “el esfuerzo de la clase popular de controlar el sistema de acción histórica” (Touraine 1995: 180). El estado de bienestar existe porque las clases desposeídas, que no tienen una base económica propia para imponer sus condiciones al resto de la sociedad, lo han utilizado como medio para realizar sus intereses en el ámbito político, económico y social. Independientemente de la

perspectiva que se escoja para explicar el origen y desarrollo del estado de bienestar, lo interesante es comprobar como éste se sitúa en una posición mediadora entre el crecimiento capitalista y la protección de las relaciones sociales.

El estado de bienestar proporciona un modelo de sociedad, en la medida en que combina la dimensión del desarrollo técnico o modernización capitalista, con la dimensión político práctica de la constitución y movilización de los actores sociales. Constituye un modelo para el análisis sociológico, a nuestro juicio irremplazable en un contexto de desaparición del estado de bienestar. Asimismo, define el marco fundamental para explicar el sentido y alcance de la acción burocrática, tanto en lo técnico como en su papel para movilizar a los actores de la sociedad. Veamos como operan estas implicancias.

En un ensayo llamado “Clivaje de clase y desarrollo”³ la emergencia del estado de bienestar es explicada combinando los enfoques arriba descritos, mediante la utilización del recurso teórico de la ‘legitimidad de la autoridad’ de Max Weber. La tesis es que en sociedades cuya principal forma de movilización política es el clivaje de clases sociales (o clivaje entre trabajadores y dueños del capital)⁴, el proceso de legitimación de la autoridad política ha estado orientado a la implementación de políticas de redistributivas o de fomento y, en algunos casos, hacia la construcción de proyectos nacionales de desarrollo. El punto es que la formación del estado de bienestar y la legitimidad de su intervención sobre la economía nacional respondieron a la movilización política de las clases sociales en el estado. El interés por legitimar los intereses particulares ante el resto de la sociedad condujo a un acercamiento de posiciones tanto en la producción y distribución como en la formación de alianzas políticas, lo que ha sido llamado el ‘compromiso de clases’. Un ejemplo de lo anterior es la organización de la producción enfocada hacia la demanda, donde “[...] la implementación del keynesianismo concedió un estatus universalista a los intereses de los trabajadores, en la medida en que las políticas de incrementos salariales se convirtieron en un estímulo para el crecimiento económico, es especial por su contribución a la expansión de la demanda agregada” (Laclau y Mouffe, 2001: 74).

³ Nicolás Fleet. “Class Cleavage and development”. Tesis para optar al grado de MSc Political Sociology, London School of Economics, 2006.

⁴ Ver Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein: “Cleavage structures, party systems, and voter alignments” en Mair, Peter (ed.): “The West European Party System”. Oxford University Press; Oxford; 1990.

Si es que la autoridad política no tuviera necesidad de legitimarse ante los intereses sociales, probablemente nunca habría existido el estado de bienestar. El nacimiento del estado moderno, en primer lugar, se legitima por sus procedimientos formales y su eficacia, en comparación con lo arbitrario de la autoridad tradicional. En este sentido, el estado racional legal, con cuadro administrativo burocrático, se valida ante los intereses tanto materiales como ideales de las emergentes burguesías. La formalidad e imparcialidad del estado garantizan estabilidad suficiente como para generar negocios, al mismo tiempo que es expresión de la igualdad en las oportunidades mediante reglas universales, lo que se ajusta a un ideal democrático de estado. Según Max Weber:

“Todo gobierno no burocrático de una organización social cuantitativamente importante se basa en algún modo en el hecho de que los deberes y funciones de gobierno se vinculan a un privilegio social, material y honorífico ya existente [...]. La democracia de masas que elimina en la administración los privilegios feudales y [...] plutocráticos, debe sustituir por un trabajo profesional irremisiblemente pagado la administración tradicional ejercida al margen de toda profesión por los *honorarios*” (Weber, 1997: 738).

No obstante, ante las considerables diferencias que se producen en el ámbito de la producción material, la legitimidad del estado por referencia a procedimientos estándares y reglas impersonales no es suficiente. En una sociedad dividida y donde el capitalismo produce explotación y desigualdad, las masas sociales exigen al estado la generación de derechos específicos que, sacrificando la igualdad de la ley, se hagan cargo de los efectos de la acumulación sobre los sectores más vulnerables de la sociedad. La legitimidad del estado debe ir más allá, conforme se movilizan grupos sociales en él, incluyendo valores sustantivos, como la justicia por distribución y no sólo por procedimiento, y la igualdad social y no sólo como igualdad ante la ley. Nuevamente según Max Weber:

“La ‘igualdad jurídica’ y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una objetividad racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición a capricho personal libre derivado de la gracia propia de la antigua dominación patrimonial. Sin

embargo, cuando en alguna cuestión particular el ethos domina a las masas -y queriendo prescindir de otros instintos-, los postulados de la ‘legalidad material’ encaminados al caso concreto y a la persona concreta chocan inevitablemente con el formalismo y con la fría ‘objetividad’ normativa del régimen de gobierno burocrático, de suerte que entonces debe rechazarse emotivamente por esta razón lo que había sido racionalmente exigido. En particular deja insatisfechos a las masas desposeídas la ‘igualdad jurídica’ formal y la justicia y el gobierno ‘calculables’, tal como lo exigen los intereses burgueses. Para tales masas, el derecho y el gobierno tienen que estar al servicio de la nivelación de las probabilidades de vida económicas y sociales frente de los poseedores, y solamente pueden desempeñar esta función cuando asumen un carácter no formal, es decir, un carácter sustancialmente ético [...]. No solamente se opone al curso racional de justicia y del gobierno [...] toda clase de ‘justicia popular’, sino también toda clase de influencias ejercidas sobre el gobierno por la llamada ‘opinión pública’, es decir, cuando existe una democracia de masas, por una acción brotada de ‘sentimientos irracionales’ preparados y dirigidos normalmente por los jefes de partido y de prensa” (Weber, 1997: 735-736).

El estado de bienestar nace de la mano de la incorporación de intereses y demandas sociales en las instituciones políticas. Las instituciones del estado deben, en consecuencia, reformularse, y en particular expandir su capacidad administrativa, para responder con eficacia a estas nuevas demandas y contener las crisis sociales. Por lo pronto, implica la ampliación de su cuadro administrativo, aspecto que al Weber incomodaba bastante, ya que terminaba por reducir el poder de la autoridad política ante la información y medios que quedan en manos de la burocracia. Pero no sólo eso, sino que los problemas de índole técnico, que se derivan de la modernización capitalista, son incorporados como problemas políticos en el estado, lo cual determina el carácter crítico del modelo de estado de bienestar. La participación del estado en la administración de los problemas de integración social producidos por el mercado y en orientar la finalidad de la producción se refleja en la constante contradicción entre los principios de la democracia, como articulación discursiva de los intereses particulares en intereses generales, con el mercado capitalista, como institucionalización del interés particular de apropiación en las esferas de la circulación y creación de valor económico. En las palabras de Habermas:

“La participación del ciudadano en los procesos de formación de la voluntad política, es decir, la democracia material, llevaría a la conciencia de la contradicción entre una producción administrativamente socializada y un modo de apropiación y de empleo de la plusvalía que sigue siendo privado” (Habermas, 1998: 53).

Cada demanda que el estado reviste con un carácter político, es decir, como un asunto de interés público, debe presentarse como legítima. Por ejemplo, una política redistributiva a favor de los trabajadores constituye un mandato legítimo del estado siempre y cuando no contraviene o si es que favorece el desarrollo del proceso de acumulación capitalista privado. A su vez, una política de fomento a la producción es legítima si es que se orienta a incrementar las opciones de empleo a los trabajadores o si los trabajadores tienen efectiva participación en su diseño e implementación. Por lo tanto, lo que arriba denominamos el carácter crítico del estado de bienestar, en el sentido de balancear los principios contradictorios de la democracia y el capitalismo, y de articular intereses contrapuestos en el mercado, es el que justamente hace posible su efecto integrador sobre lo social y su papel catalizador sobre el proceso económico capitalista.

En un extremo del estado de bienestar está el llamado modelo corporativista, que justamente traduce la institucionalización política de la contradicción capital / trabajo en una serie de posibles resultados óptimos desde el punto de vista democrático y económico. De acuerdo a Olin Wright (2000), estos resultados se pueden observar a nivel del intercambio (i), la producción (ii) y a nivel de la política (iii). (i) En la esfera del intercambio, los incrementos en los salarios conducen a elevar la demanda agregada, reduciendo las probabilidades de crisis por bajo consumo, o sobre producción. Además, la sindicalización puede resultar en una contribución significativa a la estabilidad de los mercados laborales. (ii) En la esfera de la producción, la participación de los trabajadores en la organización del proceso productivo, y en la toma de decisiones sobre introducción de tecnologías, mejora los prospectos para una más compleja y estable cooperación con las instancias directivas de la empresa, lo cual impacta favorablemente en la percepción de seguridad y significación del trabajo. (iii) Por último, en el nivel político, los partidos de

base trabajadora pueden conducir la implementación de políticas redistributivas sólidas e impulsar la decomodificación parcial de la fuerza de trabajo, en el marco de una relación entre sociedad civil y estado basada en la realización derechos que responden a intereses generalizables. En suma, la movilización de los intereses de clase en el estado, contribuyen a la legitimación de la dominación legal racional por medio de una imagen de la sociedad como interacción óptima, es decir, como una totalidad en desarrollo sostenido. El estado de bienestar motiva la integración de la sociedad a partir de un sistema capitalista que opera al máximo de su capacidad, en términos de productividad, crecimiento económico y una positiva relación entre producción y consumo. A su turno, el sistema político ejerce una función efectiva de protección de las redes sociales, institucionalizando ámbitos protegidos del alcance del mercado y reorientando la producción de acuerdo a los intereses de los electores.

B. El influjo del modelo del estado de bienestar sobre la teoría social

Por sus fundamentos democráticos y por su pretensión de legitimidad ante la sociedad, el estado de bienestar evoluciona internamente hacia mayores niveles de intervención y mayores resultados desde el punto de vista de la movilización política de los actores sociales y la redistribución progresiva del excedente. Es por esta razón que las divisiones de clases conducidas a través de la autoridad legítima del estado pueden generar proyectos nacionales de desarrollo, como es el caso del movimiento nacional popular en América Latina. Esto es, acciones sostenidas, por medio de políticas públicas, para la transformación productiva junto a creciente integración de la sociedad.

Pero también, el modelo del estado de bienestar contiene en si mismo las fuerzas que lo destruyen: intereses sociales contrapuestos, que se transforman en demandas políticas que el estado no está en condiciones de procesar (ingobernabilidad) y que tampoco se pueden trasladar al sistema económico, por riesgo de sobrecarga (inflación) o de crisis del presupuesto fiscal. Con todo, para la sociología el estado de bienestar describe la cúspide de su modelo clásico de sociedad industrial, de tal manera que las dinámicas y relaciones de

sentido que explican el auge y caída del modelo del estado de bienestar son las mismas que marcan un cambio en la forma en que la teoría social explica a la sociedad.

Obviamente, no se discutirán el conjunto de determinaciones posibles que el modelo del estado de bienestar, como aquí ha sido planteado, pueda haber ejercido sobre la sociología. Algunas ideas fundamentales serán comentadas. En primer lugar, nos interesa la idea de la sociedad como sociedad de clases, donde el trabajo se convierte en la unidad básica de la acción social. Según Hannah Arendt “la edad moderna ha traído consigo la glorificación teórica del trabajo y ha resultado en una transformación de hecho de toda la sociedad en una sociedad trabajadora” (Arendt, 1998: 4). La perspectiva crítica de Arendt es contra una sociedad donde la política es dirigida por las prerrogativas de la productividad y bienestar del trabajo. El carácter emancipatorio del estado de bienestar dependía, en último término, de su capacidad de mantener e incrementar la productividad del sistema económico.

En segundo lugar, la idea de la sociedad como proyecto, es decir, con capacidad de intervenir y movilizarse hacia un futuro colectivo. Esta idea, que por ejemplo Touraine denomina ‘totalidad en acto’, es inseparable de la concepción del desarrollo histórico como modernización, eje que articula el desarrollo tecnológico y económico junto con la creciente movilización social. De alguna manera, la concepción de las sociedades como países viene del hecho que sus capacidades de acción, de auto-producción histórica, están otorgadas por el estado.

Por último, la idea de la sociedad como una unidad integrada, donde se corresponden el mercado, valores compartidos, las instituciones políticas y la cultura. El modelo del estado de bienestar implicaba una profunda imbricación entre aquello que Habermas llama ‘sistema’, las funciones instrumentales aplicadas sobre lo económico y lo político, y el ‘mundo de la vida’, la dimensión semántica de la sociedad donde los sujetos encuentran sentido e identidad en sus actos y pertenencias. En la sociedad actual no existe un estado de bienestar que ejerza esta articulación entre las exigencias de productividad del sistema económico y la integración de los actores en solidaridades de clase, partido y estado.

Pareciera haberse quedado sin un principio de totalidad, que permita poner en un mismo plano a la política y los intereses sociales. Como plantea Touraine:

“Gobernar un país consiste hoy, ante todo, en hacer que su organización social y económica sea compatible con las exigencias del sistema económico internacional, en tanto las normas sociales se debilitan y las instituciones se vuelven cada vez más modestas, lo que libera un espacio creciente para la vida privada y las organizaciones voluntarias. ¿Cómo podría hablarse aún de ciudadanía y democracia representativa cuando los representantes electos miran hacia el mercado mundial y los electores hacia su vida privada? El espacio intermedio ya no está ocupado más que por llamamientos cada vez más conservadores a valores e instituciones que son desbordadas por nuestras prácticas” (Touraine, 1997: 13).

Siguiendo con Touraine, actualmente vivimos una etapa de ‘desmodernización’, la que describe como la disociación, en la experiencia individual y social, del ámbito de las técnicas y el mercado, con el ámbito de las pertenencias comunitarias y las identidades. La sociedad habría dejado de existir como unidad integrada de orientaciones normativas y funciones sistémicas. Lo que funcionaba como mediación entre ambos planos, el estado, no habría resistido las presiones, siendo sobrepasada por las prácticas sociales o bien por flujos de capital fuera del control de cualquier estado nacional.

En general, la sociología post segunda guerra mundial basó su capacidad explicativa de la sociedad sobre un modelo del estado de bienestar. Al ser este modelo refutado por los hechos pareciera que la sociología se queda sin un actor privilegiado, portador del progreso social, como es la clase trabajadora. También, se queda sin una orientación teórica para explicar y proyectar el cambio, como la que proporcionaba el concepto de modernización. Finalmente, la sociología pierde el principio de unidad que está dado por el esfuerzo político de integración y planificación del estado de bienestar.

C. Modelo para la acción burocrática

La cohesión de la sociedad sobre la base de la integración entre democracia y el capitalismo exige el despliegue de una significativa capacidad de administración. Ello porque en un contexto caracterizado por la distribución asimétrica de las oportunidades de vida en el mercado, la exigencia de que los intereses legítimos sean generalizables opera como desestabilizador del sistema. En consecuencia, la conservación de la sociedad requiere de la represión de los intereses generalizables, mediante el reemplazo de espacios para la formación de los consensos por la expansión de la burocracia, que se legitima ante los grupos sociales movilizados implementando pautas de redistribución del producto, las que, a su vez, actúan como dispositivos de recompensa por la conformidad en la reproducción del sistema. El modelo del estado de bienestar constituye, de esta manera, una entrada privilegiada para explicar el sentido de la acción burocrática y sus efectos sobre la sociedad.

En primer lugar, la burocracia media entre las políticas y los grupos destinatarios. Típicamente, las políticas redistributivas o aquellas de protección social son inicialmente implementadas sobre grupos específicos o de acuerdo a criterios técnicos que aseguran la mayor eficiencia posible en el uso de los recursos. El estado de bienestar, como plantea Richard Titmuss (2006), también se legitima ante la sociedad por el uso racional de los recursos públicos. La acción de la burocracia no se reduce a la administración de los medios del estado sino que a definir métodos para la asignación de los recursos. Por esta vía la burocracia adquiere poder sobre los grupos sociales que son destinatarios de instrumentos redistributivos y que, por esta razón, se les considera portadores de derechos universales. La burocracia es capaz de señalar medios y razones técnicas que hacen factible la realización del interés general. Las demandas sociales particulares se logran expresar como intereses generales del estado, y que por lo tanto contribuyen a la conservación y desarrollo de la sociedad, por medio de la intervención de la burocracia. Lo crucial es que en este proceso el conocimiento técnico y el uso de los medios de la administración por parte de la acción burocrática se convierte en un problema directamente político, que encausa la definición del interés público y el alcance de la democracia.

La racionalización de la dominación legal racional conduce a la abolición de la igualdad puramente formal del estado, mediante la institucionalización de la acción burocrática en ámbitos propios del ‘mundo de la vida’, como la educación, la salud, la recreación y la posibilidad de sostener relaciones sociales protegido de las coacciones del ‘sistema de necesidades’. De esta manera, la acción de la burocracia tiene efectos sociales, en cuanto a la construcción de una base de legitimidad para el estado, la identificación de actores particulares con el interés general o nacional (*nationbuilding*), la construcción de redes de protección social y la movilización de clientelas o destinatarios de políticas públicas, que pasan de ser grupos de individuos aislados a constituirse como actores políticos. Es en este sentido que Touraine (1997) sostiene que una característica central del modelo de sociedad industrial es que en él se consigue articular la experiencia e intereses individuales con la eficacia colectiva. Si los trabajadores, por ejemplo, se autodefinían por su pertenencia de clase, y de ello construyeron una posición política y un sentido de contribución al interés general, es porque un conjunto de instituciones, de carácter masivo y burocratizado, funcionaron como mediadoras: el sindicato, el partido, el estado.

La acción de la burocracia se legitima por sus cualidades técnicas. Se trata del corazón del tipo ideal de dominación legal-racional weberiano. Sin embargo, y siguiendo al mismo Weber, ningún grado de formalización o tecnificación de la política puede erradicar por completo la creencia en que la legitimidad de la dominación está más allá de las leyes y los instrumentos. Así, la acción de la burocracia también se valida por referencia a finalidades políticas y valores sustantivos, que están mucho más allá del ejercicio de una profesión en el servicio público. He aquí el problema principal: que temas y valores que constituyen el fundamento último del estado y la convivencia social se puedan convertir en materia de planificación y que sean tratados con criterios de eficiencia. Al respecto, Max Weber sostuvo:

“El motivo por el cual insisto en toda ocasión tan especial y señaladamente contra la interferencia de Lo-que-debe-ser con Lo-existente, no es porque subestime la cuestión del ‘debe’, sino que exactamente al contrario: porque no puedo tolerar que se convierta aquí en una ‘cuestión de productividad’ técnico- económica y en objeto de discusión de una

especialidad como es la economía nacional lo que en realidad son problemas de trascendencia mundial, de gran envergadura de ideas, en cierto sentido, problemas supremos que pueden conmover el alma del hombre.” (Marcuse, 1970: 118)

3. ¿Se pueden generar formas emancipadas de vida por medios administrativos?

A. Debate sobre las bases organizacionales de la acción social

En la modernidad los vínculos sociales se han reconstruido predominantemente en las instituciones políticas. Así, el estado de bienestar representa un modelo de esta imbricación entre lo social y lo político, definiendo un referente para la teoría social y para explicar el papel de la burocracia. En este tercer apartado agregaremos más elementos. Discutiremos sobre el efecto que las políticas de decomodificación, típicas del estado de bienestar, tienen sobre las capacidades de acción colectiva en la sociedad. También se introducirán algunas elaboraciones iniciales sobre el interés directo de la burocracia por incrementar su propio poder y sentido de prestigio, lo que se asocia a la extensión del alcance de la dominación estatal sobre la sociedad.

El prestigio de la burocracia depende de la legitimidad del estado, de manera que existe ahí un germen de voluntad y compromiso político con los resultados de las políticas sobre la sociedad. ¿Implica esto un riesgo de opresión técnica del estado sobre el mundo de la vida? Ciertamente, el estado ha sido un instrumento de dominación. El estado de bienestar ha generado nivelación económica en la sociedad, pero en ese mismo movimiento, ha introducido nuevas formas de desigualdad y estratificación. Sin embargo, esto no nos permite suponer que la ausencia de instituciones políticas sobre la sociedad, la ausencia del ‘sistema’ sobre el ‘mundo de la vida’, equivaldría a mayores niveles de autodeterminación social.

Jürgen Habermas (1990), plantea que la revolución política, en el sentido de ‘tomarse el estado’, no conduce a una verdadera superación de las contradicciones de la sociedad, sino que a su profundización. La mediación de las instituciones políticas en las acciones orientadas a la transformación social tendría efectos contraproducentes desde el punto de vista democrático. Primero, la agencia de los partidos políticos terminaría siendo absorbida por el estado, generando, con ello, un “desplazamiento de la formación democrática de la voluntad política hacia un expandido sistema de programación política” (Habermas, 1990:

13). Seguidamente, se revelaría como un fracaso histórico la “expectativa de poner en marcha con medios administrativos formas emancipadas de vida” (Habermas, 1991: 272).

Junto con la decadencia del estado de bienestar, la sociología pierde un modelo de autoproducción de la sociedad. Se trata de una nueva etapa donde la sociedad se libera de las exigencias de integración y funcionalidad social impuestas por los criterios del orden político y la acumulación económica. La sociedad no está sujeta más a promesas de modernización, que subordinan todo su sentido normativo a las premisas de la racionalidad instrumental y la planificación como estrategia universal para el logro de los fines colectivos. En este contexto, las prácticas cuajan en movimientos sociales de carácter no-institucional, que no se sirven de los medios del estado para el logro de sus fines. La sociología se centra en explicar la sociedad civil, pero ¿Cómo interpretar el sentido del cambio social sin tener como contraparte a las instituciones políticas?

La propuesta de Habermas, justamente, remite a la capacidad de la sociedad de generar sus propios consensos. La refundación reflexiva del vínculo social sería una acción intersubjetiva no mediada por instituciones del sistema, sino que sólo por el lenguaje y un trasfondo de valores compartidos. La opinión pública ejercería el papel que anteriormente tuvieron instituciones burocráticas. Pero cabe la pregunta por el sustento de la opinión pública y la reproducción comunicativa de ‘lo social’, sobre todo tomando en cuenta la pluralidad de formaciones poder / discurso existentes en la sociedad, donde las posibilidades de distinguir los consensos verdaderos de los falsos se diluyen⁵. La duda que acá queremos instalar es sobre la capacidad de la sociedad de reproducirse simbólicamente sólo a partir de argumentos y sin medios burocráticos. Es difícil pensar que la pura fuerza y capacidad de convicción contenida en el lenguaje conduzca a la transformación de sociedades complejas. Sin duda, Internet es una demostración de horizontalidad y acceso en usos efectivos del discurso, pero tampoco hay duda que para conseguir efectos permanentes y sostenidos sobre la sociedad no sólo se requiere de buenos argumentos, sino que también de sólidos medios que los respalden. Cualquier ideología que sea importante para la sociedad lo es en virtud de una base organizacional firme. Por ejemplo, las ideas religiosas

⁵ Mayores detalles sobre este punto particular de la discusión en Rorty, Richard: “Habermas and Lyotard on post-modernity” publicado en la Revista “Praxis International” número 4. Serbia; 1984.

se convierten en comunidad cuando hay una iglesia que se encarga de administrar el grupo y de servir como base permanente del credo. Igualmente, las ideas políticas adquieren realidad únicamente cuando se forma una organización orientada a influir en el poder. Al respecto de esta relación entre el ámbito simbólico de las ideas y la organización política, Giovanni Sartori afirma que:

“[...] no es la ‘clase objetiva’ (condiciones de clase) lo que crea los partidos, sino que el partido el que crea la ‘clase subjetiva’ (conciencia de clase). Puesto de una manera más cuidadosa, todos los momentos en que los partidos reflejan a las clases sociales, se trata de una interacción que representa más los fines de los partidos que a los fines de clase. El partido no es una consecuencia de las clases. Al contrario, y anterior, es la clase la que recibe su identidad del partido. De esta manera, el comportamiento de clase presupone un partido que no sólo alimenta, incesantemente, la ‘imagen de clase’, sino también un partido que proporciona el cemento estructural de la ‘realidad de clase’” (Sartori, 1990: 169-170).

Por esta parte concluimos que la acción colectiva, como forma de autoproducción de lo social, ya sea sobre la base de clase, comunidad u otro formato de solidaridad de grupo, requiere institucionalizarse si es que busca un efecto real y duradero. En esta dirección, las instituciones políticas del estado ofrecen un camino privilegiado para organizar la acción social y así dotarla de renovadas capacidades instrumentales. Lo que distingue a la burocracia, como forma de organización es que, como plantea Weber (1997), hace posible el tránsito desde una acción comunitaria a otra acción organizada a nivel societario, es decir, con alcance nacional. Al respecto, dos reflexiones. Primero, que la planteada separación entre el ámbito de la comunidad e identidad sociales, por un lado, y el ámbito del sistema económico y político, por el otro, descrita por Touraine (1997), significa un déficit en la capacidad acción colectiva de la sociedad, en cuanto a la disponibilidad de medios y a la eficacia en el logro sostenido de sus fines. La imagen de una sociedad desacoplada en su dimensión de mundo de la vida y su dimensión de sistema es la de un conjunto de discursos que no logran articularse con una acción a nivel societario y de una serie de procesos técnicos que rigen, incontrolados, los destinos colectivos. Segundo, que la reproducción o autoproducción de la sociedad, tanto simbólica como materialmente, se

lleva a cabo con la participación directa del sistema, y aquí caben las instituciones del estado. Las políticas públicas, la acción de la burocracia y las organizacionales políticas explican en una buena medida la cohesión social, la mantención de formas duraderas de solidaridad y la capacidad de la sociedad de generar acciones colectivas sobre el sistema político. De esta manera, actores o movimientos sociales que, por temor a no burocratizarse y pasarse al lado del sistema, se circunscriben a la interacción directa y renuncian a la posibilidad de alianzas políticas de largo alcance, son impotentes para influir en el poder y conseguir la realización de sus fines.

B. Decomodificación y la acción social

La espontaneidad de las relaciones capitalistas de producción y comercio tienden a la división, a la alienación y a la atomización social en lugar de ofrecer alguna base sólida para la integración, la solidaridad de clase y la comunidad de intereses. A este respecto, la investigación de Barrington Moore Jr. en “Los orígenes sociales de la dictadura y democracia” concluye que la introducción de mecanismos de mercado en comunidades rurales favorece la competencia interna y por esa vía erosiona las bases de la solidaridad del grupo y sus capacidades de acción colectiva. A la inversa: “[...] la evidencia indica que un movimiento revolucionario es mucho más probable de ocurrir y convertirse en una seria amenaza cuando la aristocracia terrateniente falla en desarrollar un impulso comercial realmente poderoso dentro de sus propios dominios” (Moore, 1973: 460).

Si sostenemos que las relaciones capitalistas de producción conspiran contra la producción de las condiciones estructurales y simbólicas de la acción colectiva, estamos aceptando que las clases sociales no constituyen actores sociales que anteceden (y expliquen) al estado, sino que más bien la existencia de las clases sociales se debe a la intervención de las instituciones políticas. Las clases sociales son el resultado de un esfuerzo inscrito en la evolución de las políticas públicas. Para Claus Offe, la naturaleza de la contradicción entre capital y trabajo exige la organización política de los trabajadores.

“La formación de sindicatos y otras formas de asociación de los trabajadores constituye, no sólo teóricamente sino que también históricamente, una respuesta a la ‘asociación’ que previamente ha tenido lugar del lado del capital, en la forma de la fusión de numerosas unidades de ‘trabajo muerto’ bajo la dirección de un empleador capitalista” (Offe, 1985: 178).

Sin la mediación de la asociación política la clase no constituye un colectivo propiamente tal, sino sólo una categoría válida para el observador de un número determinado de individuos, que actúan políticamente aislados entre sí y económicamente divididos por la competencia, al mismo tiempo que pertenecen a una forma de organización que le antecede y coacciona: la empresa capitalista.

En este debate, Adam Przeworski ha sostenido que sin el rol jugado por los partidos de clase (laboristas, socialistas, trabajadores o de izquierda) la clase obrera probablemente se podría haber organizado bajo diferentes principios de identidad colectiva, tales como adscripciones locales, nacionales, confesionales u otras. Así ha ocurrido en algunos países, particularmente en los Estados Unidos⁶, donde los trabajadores no tienen expresión institucional de sus intereses como clase y factores como la religión son predictores más significativos de sus conductas políticas.

“Las clases son importantes en una sociedad si, cuando y sólo en la medida en que son importantes para algunos partidos políticos, los que organizan a los trabajadores como clases” (Przeworski, 1997: 102).

La política ha sido la principal fuente de solidaridad y reconocimiento social de la clase obrera. Ha sido por referencia al estado que su identidad de clase ha sido construida. Las instituciones políticas le han ofrecido una forma de vincular y dar sentido a demandas particulares en relación a un horizonte compartido de cambio social, a la vez que han articulado a los individuos bajo un comportamiento político coherente. Los intereses y demandas de clase sólo se organizan como tales en la práctica política. En este sentido, “la

⁶ Sobre este punto de la discusión ver: Archer, Robin: “Why is there no labor party in the United States”, Princeton University Press, 2008.

política no reconoce los intereses de clase y luego los representa: constituye los intereses que representa” (Laclau y Mouffe, 2001: 120).

La sociedad puede ser explicada a partir del papel jugado por la política. Ella articula a las clases sociales en sus intereses, organización y también en cuanto a las bases estructurales que hacen posible la acción colectiva. Para que los trabajadores puedan participar efectivamente como ciudadanos requieren, en primer lugar, recursos sociales básicos, como salud y educación. El proceso de valorización del capital, por su parte, restringe el monto del salario del trabajador al mínimo para asegurar su subsistencia⁷, de forma que “no hay nada en la estructura del sistema capitalista de producción que garantice que los trabajadores puedan beneficiarse de parte alguna del producto enajenado de ellos como ganancia” (Przeworski, 1999: 171). Es decir, todo incremento, ya sea en salarios o en derechos sociales, que implique control de los trabajadores sobre una parte, por pequeña que esta sea, del excedente de producción, corresponde a una conquista obtenida a través de medios políticos.

Son estas reivindicaciones que la clase obrera ha conseguido sobre el excedente de producción las que hacen posible su presencia como referente político permanente. Por un lado, permiten que la vida del trabajador no dependa exclusivamente de su explotación diaria y compulsiva en el mercado. Por el otro, constituyen un respaldo institucional, en la forma de derechos, que legitiman la movilización colectiva y también contribuyen a reducir los riesgos y costos individuales asociados a la militancia política. Como consecuencia, se altera fundamentalmente el balance de poder entre las clases sociales.

Como sostiene Gosta Esping-Andersen, el proceso de formación de clases es “primero y ante todo una lucha por la *decomodificación* del trabajo y contra la soberanía del mercado, con el fin de hacer posible la acción colectiva” (Esping-Andersen: 1988: 31). La reivindicación del excedente se convierte en un asunto de política pública, que aquí llamamos ‘políticas de decomodificación’. Se trata de acciones programadas para

⁷ De acuerdo a Marx en “Salario, precio y ganancia”: “Según lo que dejamos expuesto, el valor de la fuerza de trabajo se determina por el valor de los artículos de primera necesidad imprescindibles para producir, desarrollar, mantener y perpetuar la fuerza de trabajo”. Marx, Carlos y Engels, Federico: “Obras escogidas”, página 213, Editorial Progreso, Moscú.

incrementar la independencia del trabajador respecto del mercado del trabajo, mediante la socialización de los costos de la subsistencia de él y su familia.

En la medida en que el trabajo es *comodificado*, su valor depende completamente del intercambio mercantil y la competencia por su venta vuelve más barato su precio. “Es, de este modo, natural que la aspiración de los trabajadores por la *decomodificación* se convierta en el principio guía de la política del movimiento obrero” (Esping-Andersen, 1990: 44). Tanto el bienestar de los trabajadores, como el poder de su movimiento, han dependido y dependen de la emancipación del sometimiento individual a lógica del *valor de cambio*. La decomodificación es, entonces, el resultado de una acción política de creación de bienes públicos, cuya orientación principal es resguardar el valor de uso encerrado en mercancías cuya importancia es central para la solidaridad de la clase trabajadora.

La decomodificación también puede estar en el interés de los dueños del capital, en la medida en que se socializan costos vinculados directamente a la reproducción de la fuerza de trabajo, por un lado, y porque también la redistribución puede asociarse, por mecanismo de transacción o compensación, a una moderación de las posiciones de los trabajadores en el conflicto de clases. En este sentido, la decomodificación del valor de uso de la mercancía se constituye como un articulador privilegiado del compromiso de clases y, al mismo tiempo, en un pilar fundamental de la legitimidad de la dominación legal racional, que organiza, por medio de la administración burocrática, la distribución de los bienes públicos en la sociedad.

La decomodificación es la respuesta institucional a las presiones políticas por la nivelación de las condiciones de vida de los trabajadores y por mayor acceso a bienes prioritarios para la satisfacción de necesidades colectivas. En primer lugar, en casi todos los casos, la masificación de la política partidista, mediante la introducción del sufragio universal, ha conducido al desarrollo de partidos socialistas (Duverger, 1990: 44). En segundo lugar, la necesidad de fortalecer la base económica y la posición política de los grupos sociales que sirven de base a los partidos de trabajadores se llevó al plano de la movilización estratégica

mediante acciones, ejercidas dentro de las instituciones político-democráticas, orientadas a modificar el proceso económico a su favor (Korpi, 1985). Lo anterior adquiere sentido por la consciencia práctica de que los derechos de participación política solamente son efectivos si todos los ciudadanos cuentan con suficiente seguridad económica. En tercer lugar, la movilización de demandas por los partidos de izquierda es exitosa cuando instala temas en la agenda pública, que, bien por la fuerza de los argumentos o de la misma movilización, terminan convertidos en asuntos de interés nacional.

Precisamente, el poder de la clase obrera puede ser juzgado, en este punto, por su capacidad de superar las barreras, manifiestas u ocultas, que la excluyen de la toma de decisiones políticas. Los grupos subalternos, en general, siempre han encontrado oposición abierta o encubierta para la instalación de sus demandas como asuntos de interés legítimo del estado, de modo que el poder de la clase trabajadora organizada radica en franquear un determinado ‘umbral de visibilidad’, que vuelve públicos, es decir, políticos, conflictos previamente latentes y convierte en falsos consensos que anteriormente se presentaron como genuinos⁸. La decomodificación representa un indicador específico del posicionamiento de los partidos de trabajadores en la constelación de poder. Prueba de ello es el llamado ‘efecto contagio’, que emerge por la competencia política y consiste en el reconocimiento y apropiación de las demandas entre los actores políticos en disputa. En particular, la instalación de demandas por bienes públicos, o bien la articulación de una agenda para el desarrollo, pueden llegar a constituirse en temas transversales a los dos polos del clivaje de clase y circunscribir así la disputa a un repertorio limitado de asuntos, que se enmarcan en una visión compartida de los intereses nacionales.

Las políticas de decomodificación son mucho más que pautas de redistribución. Representan la clave para comprender el efecto de la política en dar forma a la sociedad: permiten la existencia de las clases sociales como actores políticos, hacen posible la generación de un compromiso de clases, constituyen un conjunto de derechos sociales como ámbitos fundamentales para la integración social y los intereses nacionales y representan una fuente de legitimidad para la autoridad del estado. La decomodificación, en

⁸ Para la discusión sobre el poder, en la perspectiva que aquí se ha planteado, ver Lukes, Steven: “Power. A radical view”. Palgrave Macmillan; Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York; 2005.

el fondo, es el eslabón entre mundo de la vida y el sistema dentro de una formación social. Por efecto de la decomodificación la acción colectiva adquiere poder para imprimirle sentido y valores al funcionamiento del sistema.

Sin duda que en este punto aún no podríamos responder la pregunta planteada al comienzo de este apartado. ¿Conduce la decomodificación a formas emancipadas de vida? No es tan simple. La expansión del estado de bienestar se asoció a una sobrecarga sobre el proceso económico, poniendo en evidencia sus contradicciones, a la vez que motivó, en algunos casos, una sobre-politización de la sociedad, mientras que en otros casos, llevó a la desmovilización progresiva de las masas. Pero si es claro que la acción colectiva de la sociedad, como forma en que ésta resuelve sus contradicciones y avanza hacia más maduras formas de integración, requiere de ámbitos no mediados por la mercancía, donde los sujetos puedan articularse sin estar necesariamente sujetos a las coacciones de la reproducción material y donde sus orientaciones normativas sean preservadas como intereses generalizables ante la competencia individual. Lo interesante es que las posibilidades de la acción social dependen de su articulación y alianza con la administración burocrática de los medios organizacionales para acceder a mercancías decomodificadas.

C. Introducción a la acción burocrática

La acción de la burocracia es un engranaje fundamental en el desarrollo del estado de bienestar y de las políticas de decomodificación. Su participación en la administración de los medios del estado no sólo obedece a los intereses políticos que han sido descritos hasta el momento: interés de la autoridad estatal por legitimidad, interés de las clases trabajadoras por redistribución y por participación, interés de las clases propietarias por estabilidad y fomento e intereses nacionales. La burocracia se convierte en un actor cuando involucra sus propios intereses orientados a incrementar su poder y prestigio en el contexto de la dominación legal-racional. Así, la burocracia se convierte en un agente capaz de establecer alianzas con otros actores políticos y sus propios fines y orientaciones normativas pueden articularse con las de aquellos. Se propone que este impulso o motivación de la acción burocrática favorece la extensión de la dominación legal-racional, en el sentido que ciertas

políticas de estado, que se relacionan y movilizan a actores específicos de la sociedad, son generadas y puestas en práctica por la iniciativa pura de la burocracia.

Para la administración del estado, las políticas de decomodificación representan la diferenciación de derechos especiales, aplicados a casos particulares, en el ámbito de la igualdad formal del derecho. Ello plantea una transformación sustantiva en el modo legal-racional de dominación política. La legitimidad de la autoridad estatal en el contexto de la sociedad de capitalismo liberal descansaba en mandatos formales, que eran reconocidos como válidos por parte de la sociedad por su carácter racional e imparcial y porque representaban la más alta articulación de la voluntad política de la nación como conjunto. El sentido del estado moderno, con administración burocrática, era precisamente que su papel “[...] en el plano social debe limitarse a asegurar a los antagonismos sociales [...] la igualdad de oportunidades en el marco de un sistema jurídico que fija las reglas del juego” (Mommsen, 1971:110).

La transformación de este modelo de autoridad estatal radica en que la igualdad formal no es suficiente para justificar las desigualdades existentes en el ámbito de dominación no-legítima del mercado, donde la imposición no obedece a ninguna justificación anclada en la racionalidad del grupo. De acuerdo a Weber, la administración orientada a la compensación, mediante derechos sociales, de las inequidades del mercado, robustece los niveles de burocratización del estado, en la medida que introduce, a través de los partidos y la prensa, soportes organizacionales más sólidos a la movilización política de intereses particulares. La ‘ideologización’ de la política, las invocaciones por justicia material, por equidad económica, por participación en la producción, son ideas que no pueden avanzar políticamente si es que no tienen una organización detrás de ellas.

En primer lugar la instalación del modelo del estado de bienestar obedece a la movilización política de la sociedad, proceso que comporta un incremento sostenido en la importancia y protagonismo de los medios administrativos, y con ello de la burocracia, en la organización y efectividad de la acción colectiva.

En segundo lugar, la instalación del estado de bienestar obedece a los intereses de la autoridad política. Ello, en el sentido que la movilización de los intereses de clase favorece la centralización del poder, determinando, al mismo tiempo, la organización de la lucha política con alcance nacional y por referencia al estado. Frente a la diferenciación de posiciones en el mercado del trabajo y la consecutiva articulación de intereses que pugnan por la obtención de garantías o derechos legales especiales, el estado necesita incorporar consideraciones sustantivas a su autoridad formal. Por ejemplo, para sostener la legitimidad legal racional de las regulaciones que se aplican al mercado del trabajo, se vuelve necesario para el estado transitar de la pura garantía sobre ‘el derecho a trabajar’ a la necesidad proveer de un ‘salario vital’ a categorías sociales específicas de la sociedad, las que, como hemos visto, en este movimiento se van construyendo como clases. Para el estado resulta imprescindible “sacrificar la precisión jurídica puramente formal” (Freund, 1986: 234) si es que quiere conservar el prestigio de la legitimidad como asociación de dominación sobre la sociedad. Se debe renunciar a la ‘igualdad ante la ley’ como principio exclusivo del ejercicio de la autoridad política para conseguir la adaptación del estado a las nuevas condiciones de una sociedad cada vez más diferenciada.

Por último, el avance y desarrollo del estado de bienestar también obedece a los intereses del cuadro administrativo del estado. En la especificación de ámbitos protegidos de la determinación pura de mercado la burocracia actúa por iniciativa propia, diseñando, implementando y perfeccionando el alcance y efectividad de los instrumentos de decomodificación.

En la dominación legal-racional, la responsabilidad por la ejecución de las tareas diarias de la administración está en manos de la burocracia, la que no sólo se puede encontrar en el estado, sino que también en la política partidista, cuyo carácter masivo no admite que la persecución de los fines de cada partido se lleve a cabo de manera intermitente y sobre la base de un pequeño y fluctuante grupo de empleados. Esto favorece la tendencia a la diferenciación de la burocracia como grupo de estatus, en virtud de un prestigio especial y también con intereses propios. La expansión del ámbito de responsabilidades del estado sobre la sociedad contribuye a incrementar el sentido de importancia social y poder de su

cuadro administrativo. La diferenciación de derechos especiales para categorías o estratos sociales, que deben ser realizados por el estado a través de la implementación de políticas públicas, presenta dos consecuencias. La primera es la burocratización creciente, en el sentido de que ámbitos que previamente estaban fuera del alcance del estado pasan a quedar incluidas dentro de su campo de acción. Para la burocracia los emergentes sociales son procesados usando la racionalidad técnica de la administración. Como segunda consecuencia, el poder de la burocracia se incrementa en la medida en que moviliza valores culturales y sociales y los subordina a la lógica de la administración. Esto significa que la crítica a la formalidad del derecho y al carácter impersonal de la administración favorece el alcance de la dominación burocrática, que se resiste, por su propio interés, a una completa formalización de todo su ámbito de actividad profesional. Por ejemplo, en el caso de los abogados, la importancia de la ley casuística y la consideración de casos especiales tienden a elevar el sentimiento de importancia propia y a incrementar su sentido del poder: “la idea de un derecho sin lagunas ha sido, de principio, violentamente combatida y la concepción del juez moderno como un autómatas a quien se entregan las actas y las costas con el fin de que formule un juicio según razones mecánicas deducidas de los párrafos legales ha sido también enérgicamente rechazada, tal vez porque cierta aproximación a este tipo sería la consecuencia de la burocratización del derecho” (Weber, 1997: 734-735).

El creciente protagonismo de la burocracia conduce a que la administración de los medios también se extienda a la administración de los fines o, puesto de otra forma, que las funciones de la burocracia transiten fluidamente desde la implementación de políticas a la de toma de decisiones de política. Esta característica fundamental del funcionamiento del estado de bienestar ha sido materia de discusión recurrente en la teoría social y política. Max Weber, para comenzar, fue uno de los primeros y más contundentes críticos de la determinación burocrática de los intereses nacionales. La teoría crítica, en términos generales, tiene una visión pesimista sobre la burocratización de la política, pues la entiende como una pieza principal en la anulación de la ‘fuerzas transformadoras’ de la sociedad y su conversión a instituciones de carácter represivo. En esta misma línea hemos comentado el pensamiento de Hannah Arendt. El régimen de dominación estatal basado en

el predominio de la administración técnica resulta en la subordinación del debate político al cálculo y la planificación:

“De acuerdo a Arendt, la burocracia es la forma ‘social’ de gobierno por excelencia porque la cuestión social, cual es la cuestión del bienestar colectivo, solo puede tener soluciones administrativas. Arendt no niega, de hecho, la necesidad de servicio civil o de la administración bajo las formas de gobierno. Ella solo discute que cuando cuestiones del bienestar se convierten en las cuestiones predominantes o incluso exclusivas en la vida del estado (tanto en el *Sozialstaat* como en el *Welfare State*), el resultado es burocracia, en términos de gobierno de la administración, que se puede convertir en la forma más tiránica de todas” (Arato y Cohen, 1994: 186).

La acción burocrática puede ser represiva en la medida en que resuelve aspectos que tienen que ver con valores y demandas de grupos sociales por medio de criterios de factibilidad técnica. Los instrumentos de la burocracia definen quién está en situación de pobreza, quién en riqueza, quiénes requieren de asistencia, quiénes de educación, quiénes son portadores de derechos universales, quiénes de derechos especiales, quiénes están sujetos a incentivos y quiénes a sanciones. Es lo que Esping-Andersen llama la estratificación por efecto de las políticas de estado de bienestar. Con la intervención del estado en el proceso económico y social, las clases y grupos no sólo se constituyen en la esfera de las relaciones sociales de producción, sino que también se articulan en relación al estado y sus medios de administración. La acción de la burocracia en el contexto del estado de bienestar consiste en administrar la distribución de recursos organizacionales (medios de administración) en la sociedad, por medio de los cuales los distintos grupos acceden a recursos económicos, políticos y sociales.

Las políticas de estado, cuyo destinatario, alcance y desarrollo dependen de la capacidad técnica de la burocracia, movilizan a los actores sociales a los que se dirige. La burocracia genera grupos y distinciones entre grupos, a la vez que motiva su movilización en relación a las políticas públicas que se implementan. La pregunta es si toda esta dinámica obedece únicamente motivaciones técnicas. Parece ilógico pensar que grupos sociales, que son

definidos como portadores de derechos y se movilizan por la realización de estos derechos, actúen colectivamente sin vincular orientaciones de valor a sus propósitos. Pues bien, la acción de la burocracia tiene consecuencias políticas y que son juzgadas políticamente. Una política de planeamiento urbano no será sólo juzgada por su diseño e implementación, sino que también por sus efectos en producir integración entre los vecinos, en reducir la delincuencia, etc. De esta manera, la acción de la burocracia se vincula significativamente con los intereses materiales e ideales de la sociedad, que contribuye a crear y preservar, y que por cierto intenta manejar y movilizar con el fin de promover la legitimidad del estado. La burocracia actúa en alianza con la sociedad.

¿Implica esto un efecto represivo del estado sobre la sociedad? Puede ser, pero reconocemos en este capítulo que la sociedad y su capacidad de autoproducirse como acción colectiva depende de las políticas de estado, de modo que los medios administrativos representan una condición inicial para todo tipo de acción emancipatoria. Los argumentos técnicos, en que se basa la acción de la burocracia, pasan a integrar el debate político, y los argumentos político-normativos, que orientan a la acción colectiva, inevitablemente son considerados en los efectos de la administración del estado.

El punto de todo este capítulo ha sido: demostrar que la sociedad ha construido sus intereses, actores e identidades políticas por medio de la política y sus instituciones, sin que éstas sean sólo un reflejo de realidades objetivas previas, y donde la sociedad como solidaridad y cohesión básica de la acción colectiva no ha sido una condición dada, adscrita, sino más bien el resultado de la adquisición de la voluntad política. Las instituciones políticas de la sociedad pueden ser replanteadas en su objetividad externa, tal como sostiene Habermas (1992), toda vez que sus estructuras, medios y valores encierran un proceso evolutivo del conjunto de la sociedad hacia nuevas formas de integración social, que van dando respuesta a los problemas derivados del funcionamiento de la base económica a partir de propuestas prácticas validadas por su capacidad de expresarse como intereses generales. Lo mismo es caracterizado por Hegel como el proceso de penetración de lo racional en instituciones “que contenían una injusticia y eran por lo tanto instituciones meramente históricas” (Hegel, 1975: 255).

No obstante, en este camino de evolución emergen efectos equívocos, derivados precisamente de la propia pretensión de totalidad de la política. La separación que se produce entre política y sociedad ocurre cuando la intervención administrativa sobre la economía, con fines de redistribución, no consigue legitimar su autoridad y los incrementos en las demandas sociales sobrepasan las capacidades técnicas de contención de conflictos. Frente al quiebre del modelo clásico del estado de bienestar la sociología se ha quedado sin mucho que decir, más allá de reflexionar sobre los nuevos espacios des-institucionalizados para la acción colectiva. El análisis se circunscribe, de este modo, a la comunidad social, diferenciada internamente en términos de identidad, plural en sus discursos y posibilidades semánticas, pero sin un carácter político en sus acciones, en la medida que no se sirve de las instituciones del estado para otorgarle eficacia empírica a los valores particulares.

El contexto social actual se caracteriza, entonces, por el cambio en la relación entre política y sociedad, donde ésta ya no define su identidad y capacidades de autodeterminación en los términos de la institucionalidad del estado. Sin embargo, ello no nos debe llevar a plantear

que la política carece de toda orientación normativa que la sociedad pueda imprimirle, convirtiendo a la esfera del poder en un juego de acciones administrativas o apelaciones con fines electorales, que pierden de vista la pretensión de legitimar a la autoridad por referencia a valores compartidos de la totalidad social. Las instituciones políticas conservan, ante todo, intereses arraigados por extender la capacidad de intervención sobre los procesos sociales. Aún cuando exista un cambio en el tipo de política e instrumentos que se utilizan para organizar los intercambios entre política y sociedad, de todas formas en el lado del estado existen orientaciones, ideales y materiales, que, en la acción técnica de la burocracia, pueden conducir a la reconstrucción de identidades sociales y acciones colectivas que, por referencia al poder político, persigan influir en la toma de decisiones.

La tesis es, en este punto, que en la racionalidad técnica de la acción del cuadro administrativo del estado se pueden encontrar intereses por la efectividad y extensión de alcance de la acción del estado sobre la sociedad, que responden tanto a la pretensión de legitimidad de la autoridad política como a la existencia de orientaciones de valor compartidas entre la sociedad y la burocracia. En otras palabras, en la acción instrumental de la burocracia existen contenidos normativos que apuntan a su legitimación, los que permiten plantear la perspectiva de una relación entre estado y sociedad que conserva aún la posibilidad de la totalidad social.

Capítulo II

Autonomía y poder de la acción burocrática

En este capítulo discutiremos acerca de los elementos que constituyen la acción de la burocracia. Para ello, comenzamos preguntándonos por su contenido. Es decir, si el comportamiento de la burocracia en el estado corresponde a la extensión de los intereses de otros actores, como la autoridad política y los grupos sociales, o si obedece a un interés propio, que explique su constitución como grupo específico, que persigue sostenidamente objetivos particulares. Para conseguir aislar el fenómeno de la burocracia, discutiremos las perspectivas de una serie de autores de la teoría social que, en términos generales, enfatizan el carácter instrumental y las cualidades formales de la acción burocrática, en lugar de buscar un sustrato normativo que explique sus especificidades.

Si es que la burocracia es más que un instrumento de la autoridad política o un reflejo de las clases sociales, como grupo debe ser capaz de actuar autónomamente y adoptar una posición particular con respecto al poder y los intereses sociales. Una pregunta fundamental de este capítulo apunta, entonces, a las condiciones que hacen posible la autonomía de la acción burocrática, como posibilidad de administrar su distancia con la sociedad y la política y de conseguir efectividad en la producción de bienes públicos.

Seguidamente, nos interesa conocer si es que las motivaciones e intereses que orientan la acción de la burocracia son efectivamente movilizadas en el contexto del estado. Si es que se planteara la pregunta en términos de una hipótesis contrastable empíricamente, la hipótesis nula sería que la burocracia no interfiere y, por no lo tanto, no explica el contenido del proceso de toma de decisiones. La hipótesis alternativa, en cambio, es que la acción de la burocracia interfiere en el proceso político de toma de decisiones, de manera que las políticas de estado también son reflejo de los intereses de la burocracia. Para discutir sobre este punto centraremos la atención en los medios de la acción administrativa, esto es, los recursos organizacionales que la burocracia maneja y que le proporcionan poder ante la autoridad política y la sociedad.

Finalmente, la discusión de este segundo capítulo concluye con los efectos que el despliegue de la acción burocrática sobre la sociedad tiene en la organización del estado. La idea de la acción burocrática, que se constituye autónomamente y se basa en medios

(recursos de poder) y orientaciones normativas propias, tiene consecuencias desde el punto de vista de los intereses nacionales y de la democracia, como forma específica de relación entre sociedad y estado.

El conjunto de estos temas será tratado en cinco sub-capítulos.

1. La burocracia en la teoría social

La teoría social ha tratado el tema de la burocracia desde diferentes perspectivas. Los enfoques cambian si es que lo que se quiere explicar es el sentido del estado de derecho, las partes componentes del modo capitalista de producción o la racionalización de la dominación política en occidente. A pesar de la diversidad de perspectivas, ha habido un común denominador en la forma en que la teoría social explica la acción de la burocracia: como una función del poder político o como una ejecución de carácter formal. Es decir, la teoría social tendería a interpretar el sentido de la acción burocrática de acuerdo a un modelo de racionalidad instrumental, porque es un medio de intereses externos, que la burocracia no determina, o bien como un conjunto de actos administrativos que son universales, es decir desinteresados e imparciales, por el modo procedimental en que son realizados. Detrás de la acción administrativa no habría un contenido *sui generis*, un sentido específico que se oriente a la realización de finalidades o intereses particulares de la burocracia como grupo. Si es que lo hay, es porque la burocracia extiende su dominio instrumental sobre la política, es decir se trata de un acción cuyo contenido es el poder por el poder, o bien porque la burocracia actúa en nombre de alguna clase social que le otorga el contenido particular a su acción. En la teoría social no abundan perspectivas que reconstruyan la acción de la burocracia de acuerdo a un interés propio de grupo que, en la medida en que busca realizarlos, establece relaciones y alianzas con otros actores sociales.

La teoría de Max Weber, en particular, representa una entrada fecunda para el estudio de la burocracia. Weber resalta los aspectos instrumentales de la acción burocrática y, en este sentido, la comprende como parte fundamental de los procesos de racionalización social. Pero también es posible acceder a una problematización más compleja sobre la acción burocrática, que la pone en una relación de tensión con la autoridad política y le reconoce un cierto grado de autonomía e iniciativa. La discusión que sigue transita precisamente desde caracterizaciones de la burocracia que se sitúan en las cualidades formales hacia aproximaciones que profundizan en el contenido normativo de la acción administrativa.

A. Max Weber

La burocracia, en la teoría de Max Weber, tiene una serie de características. Planteamos tres fundamentales. (i) La burocracia es el cuadro administrativo de la dominación legal racional, cuya legitimidad descansa en la legalidad racional y estatuida de sus mandatos. Este carácter impersonal del sistema burocrático guarda una vinculación estrecha con el desarrollo del capitalismo y la democracia. Por una parte, la burocracia representa la condición fundamental para la preservación de un orden social y político estable, lo que favorece las iniciativas de inversión privada. El desarrollo de la burocracia ha sido la consecuencia de un proceso histórico, empujado por la burguesía, con el fin de eliminar los privilegios y discrecionalidad de la dominación tradicional y carismática. A su turno, este proceso ha sido afín con el ideal de una sociedad igualitaria, para el cual la burocracia representó una expresión formal, adecuada al advenimiento de una democracia de masas. “[...] la burocracia se desarrolló con el apoyo de movimientos democráticos de demandaban igualdad ante la ley y garantías legales contra la arbitrariedad en las decisiones judiciales y administrativas” (Bendix, 1962: 437).

(ii) La burocracia se caracteriza también por ser un sistema de división del trabajo, que opera eficientemente porque las tareas son asignadas de acuerdo a una jerarquía establecida y las relaciones entre cada eslabón de la cadena de mando están sujetas a documentos escritos. El funcionamiento de este sistema se rige por reglas válidas para el conjunto, independientemente de la posición que se ocupe. En el desempeño de sus funciones el burócrata aplica conocimientos técnicos que son aprendidos, siendo este aprendizaje lo único que él posee, ya que, al igual que en el capitalismo se separan los trabajadores de los medios de producción, en la burocracia existe una división tajante entre el cargo y la persona que lo ocupa. La burocracia constituye, por lo tanto, un cuerpo integrado de funciones. Representa una de las más claras demostraciones de cohesión y eficiencia en la organización. Weber sostiene que,

“en todas las formas de dominación es vital para el mantenimiento de la obediencia el hecho de la existencia del cuadro administrativo y de su acción continua a la realización e

imposición de las ordenaciones. La existencia de esa acción es lo que se designa con la palabra ‘organización’. Para ella, a su vez, es decisiva la solidaridad (ideal o real) de intereses del cuadro administrativo con el soberano. En las relaciones del cuadro administrativo con el soberano rige esta ley: que el imperante, apoyado en esa solidaridad, es más fuerte frente a los miembros individualmente considerados, pero es más débil frente a todos ellos en conjunto” (Weber, 1997: 212).

(iii) La burocracia es heterónoma, ya que no se impone sus propios fines, sino que éstos le son dados externamente desde el poder político. Por lo tanto, la acción organizada de la burocracia consiste en ejecutar. Es por esta razón que ante la sociedad el estado se vuelve un instrumento de ejercicio del poder. Los individuos y grupos refieren y delegan la realización de sus intereses y demandas a las insuperables capacidades de acción desplegadas por la maquinaria administrativa del estado. Según Weber,

“Una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. La burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada” (Weber, 1997: 741).

Digamos, en este punto, que el recurrente nacionalismo metodológico de la teoría social tiene que ver con la efectividad que, por las características descritas, exhibe la acción burocrática en el estado. La sociedad suele identificarse con la institución del estado nacional, en el sentido de sociedad chilena, sociedad peruana o sociedad holandesa, ya que es el estado, y su cuadro administrativo, el que le proporciona capacidades de acción sobre si misma y la posibilidad de proyectarse en el futuro como nación.

Pero la burocracia no es la que le otorga el contenido al estado ni a la nación. El político es quien encarna los fines colectivos que fundamentan y dan sentido al procedimiento de la burocracia. El funcionario, en cambio, es el que ejecuta las órdenes que se han generado en un proceso de toma de decisión que no contó con su participación. Para Weber, la burocracia, no tiene conciencia ni responsabilidad política.

“En términos de lo que en verdad está llamado a hacer (vocación), el verdadero oficial [...] no debe involucrarse en política, sino que debe administrarla, y por sobre todo debe hacer de una manera imparcial. Esto también se aplica, oficialmente al menos, a los llamados oficiales ‘políticos’, como condición de que no exista espacio para una amenaza a la razón del estado, es decir, a los intereses vitales del orden predominante. El oficial debe cumplir con las tareas de su cargo *sine ira et studio*, ‘sin ira ni prejuicio’. Así, el no hace lo que los políticos, tanto los líderes como sus seguidores, necesariamente deben siempre hacer, esto es, luchar [...]. Sus acciones están sujetas a un principio completamente diferente de responsabilidad, uno diametralmente opuesto al del oficial. Cuando, a pesar de los argumentos adelantados por un oficial, su superior insiste en la ejecución de una instrucción que el oficial considera un error, de todas formas el honor del oficial consiste en ser capaz de cumplir esa instrucción, que es responsabilidad del hombre que genera tal mandato, concientemente y precisamente de la misma forma como si se tratara de sus propias convicciones. Sin esta suprema disciplina ética y abnegación todo el aparato se desintegraría. Por contraste, el honor del líder político, es decir, del líder estadista, consiste precisamente en tomar la responsabilidad exclusiva por lo que él hace, responsabilidad que el no puede rehusar ni descargar en otros. Precisamente aquellos que son oficiales por naturaleza y quienes, de este modo, son de alta estatura moral, son irresponsables, en el sentido particularmente político de la palabra, y son así de baja estatura moral en este sentido – hombres de este tipos nosotros los alemanes, a nuestro costos, hemos tenido en posiciones de liderazgo de vez en cuando. Esto es lo que llamamos el ‘gobierno de los oficiales’.” (Weber, 2003a: 330-331)

Weber distingue tajantemente al funcionario del político. Entre ambos hay una diferencia crucial en términos de responsabilidad por las consecuencias de las acciones. También es una distinción en cuanto al conocimiento que orienta la acción en uno y otro nivel. Mientras la acción de la burocracia se rige por conocimiento técnico y neutral, cuyos criterios de éxito son la eficiencia y eficacia, la acción del político sigue orientaciones ideológicas, que por lo tanto son parciales e interesadas y sólo pueden juzgarse de acuerdo a consideraciones de valor. Ahora bien, como plantea Weber, existen momentos en que el funcionario en

lugar de limitarse a la eficiente administración de los medios del estado se ve obligado a tomar el rol del político. En estas situaciones la burocracia actúa aplicando un saber técnico sobre asuntos que interpelan un posicionamiento de valor, determinando los fines políticos del estado de acuerdo a una racionalidad puramente instrumental. Ello conduce, según Weber, a la decadencia de la nación, en la medida en que sus valores más fundamentales quedan sujetos a decisiones calculables. La acción burocrática es útil a los fines del estado sólo cuando queda vaciada de contenido político.

B. Auguste Comte y G.W.F. Hegel

La teoría social tiene en el positivismo de Comte y el idealismo de Hegel dos antecedentes significativos sobre el carácter técnico-científico y universal de la acción de la burocracia del estado moderno. Una cuestión fundamental es que el estado representa a la totalidad social, por lo tanto sus fundamentos no residen en la política, entendida como lucha y creación, como confrontación de valores, sino que las bases de lo público están en la renuncia al particularismo. Es en esta dimensión donde se debe inscribir la acción de la burocracia.

La idea de la física social de Augusto Comte, resultante de la evolución de la ciencia desde la matemática hasta la sociología (Comte, 1985: 125), representa el interés por dotar a la dirección de la sociedad, no sólo en el estado sino que en todos los niveles de decisión, de una orientación científica, que desplace en la práctica a la ideología política, particularmente interesada, y conduzca al progreso y solidaridad sociales por medio del conocimiento técnico aplicado. El ideal tecnocrático de Comte justifica, en consecuencia, la noción que la administración requiere separarse (y emanciparse) del nivel político para producir un efecto positivo sobre la integración de la sociedad. No deja de resultar interesante la posición de la sociología en este relato, ya que constituye una disciplina que se ha generado un espacio propio en la administración del estado, y justamente a partir del conocimiento sobre los procesos y sujetos sociales que es capaz de producir, pero difícilmente es pensable como si estuviera en la cúspide de la jerarquía del saber ni de la sociedad. Aunque podemos quedarnos con la idea que la presencia de la sociología en la

burocracia del estado se ha correspondido con la pretensión de la física social, es decir, de un conocimiento cuya pretensión de validez es su efectividad en la planificación e intervención del poder sobre la sociedad.

Un par de décadas antes que Comte, Hegel se refirió al fenómeno de la burocracia también señalando al saber como un elemento central de la universalidad de la administración del estado. Para la designación de un funcionario “el momento objetivo lo constituye el conocimiento y la prueba de su capacidad, prueba que asegura al estado el cumplimiento de necesidades y, al mismo tiempo, por ser la única condición, asegura a todos los ciudadanos la posibilidad de integrar la clase universal” (Hegel, 1975: 341-342). Sin embargo, no es sólo el conocimiento adquirido el criterio que determina la composición de la llamada ‘clase universal’. Al caracterizar Hegel el origen de las clases en la sociedad, la identidad y límites de la clase universal adquiere una impronta más ‘adscrita’, pues se define también por su posición con respecto a las otras clases: la clase sustancial, conformada por los trabajadores y la clase industrial, conformada por los empresarios y dueños de las industrias. La clase universal representa una especie de tercera posición en una relación continua entre el productor directo y el dueño del capital, ya que no depende del trabajo directo y en el desempeño de sus funciones administrativas encuentra la satisfacción de sus necesidades materiales:

“el individuo que por medio de un acto soberano está ligado a una función pública tiene como condición de la unión en que se halla el cumplimiento de su deber, de lo sustancial de su relación. En esta unión hallará, como consecuencia de esta relación sustancial, su riqueza y una segura satisfacción de su particularidad, y la liberación de su situación exterior y de su actividad oficial de toda otra dependencia o influencia objetiva” (Hegel, 1975: 342).

Al separarse la clase universal del trabajo directo y de los intereses particulares de subsistencia, se consigue un grupo que está constituido fuera de la sociedad civil, al margen de la coacción de las necesidades y de la competencia por la propiedad y que, por lo tanto, está protegido de los intereses egoístas. La burocracia está integrada por un tipo de clase

media, que se constituye fuera de la esfera de la producción y que tiene a la administración de los intereses generales del estado como finalidad particular.

Al igual que describe Weber, son características de la burocracia en Hegel su división en tareas, es decir, la organización de la acción en funciones. Asimismo, esta división no representa un obstáculo para la integración de la totalidad del cuadro administrativo sino que, al contrario, se proyecta en la acción de la burocracia una suerte de visión de conjunto:

“la garantía para el bien general y la libertad pública que reside en los estamentos no se encuentra, como se verá si se reflexiona un momento, en los conocimientos particulares de los representantes, pues los funcionarios superiores del estado tienen necesariamente un visión más profunda y abarcadora sobre la naturaleza de las instituciones y las necesidades del estado, así como una mayor idoneidad y un hábito más desarrollado en estos asuntos; pueden por lo tanto hacer el bien sin el concurso de los estamentos, y son ellos también quienes tienen que hacerlo en las asambleas de los estamentos” (Hegel, 1975: 346).

En síntesis, para Hegel la burocracia combina una dimensión que podríamos llamar semántica, su conocimiento, con otra empírica, su posición autónoma con respecto a la estructura social (sistema de necesidades), que la constituyen como una clase universal. Aquí encontramos una clara convergencia con el pensamiento de Weber y de Comte: la gestión de los asuntos del estado ha sido llevada a cabo por manos y cabezas políticamente desinteresadas, llamadas, por su ámbito de responsabilidad, por el carácter de las ciencias o por su posición de clase, a ejercer un papel neutral en la lucha por el poder en la sociedad. La diferencia radica en que, tanto en la visión de Comte y Hegel, la acción de la burocracia no representa una amenaza para los intereses del estado, ni tampoco hay un riesgo latente de suplantación de la autoridad política por parte del burócrata. En estos autores no existen estas aprensiones, porque ellos no sostienen la separación entre un conocimiento científico-técnico, que inspira el actuar burocrático, y un conocimiento ético, que constituye la vocación del político. Comte, sobretodo, tiene fe en que el desarrollo técnico de las capacidades de administración del estado constituyen el cimiento del progreso y la cohesión de la sociedad del futuro.

C. Karl Marx

Marx discrepa con lo planteado. Para él, la neutralidad técnica de la burocracia es aparente, responde a un mecanismo de ocultamiento de las relaciones de explotación entre las clases sociales, donde la burocracia y el estado también son participantes directos. La burocracia no está separada de las relaciones sociales de producción y se constituye en la sociedad y no en el estado. Entonces, la burocracia no puede ser una clase en sí, ya que su trabajo no remite a la producción de la sociedad: la burocracia es parte de una clase social.

La universalidad de la burocracia no es sino imaginaria. Cuando una clase no es lo suficientemente fuerte para imponerse al conjunto de la sociedad, la burocracia se ve robustecida, como si se tratara de una proyección distorsionada de intereses de dominio, que al quedar trunco y no poder presentarse como intereses generales, se expresan como la independencia del estado y la burocracia con respecto a la sociedad. De acuerdo a la interpretación de Poulantzas sobre este punto:

“la constitución de la burocracia en fuerza social depende de la coyuntura. Depende, por ejemplo, del papel dominante o no, del estado en el conjunto de las instancias. [...]. Depende también de la situación concreta de la lucha de clases: por ejemplo, las situaciones señaladas de un equilibrio general de las fuerzas enfrentadas, o sobre todo las de un equilibrio catastrófico, que operan en el marco de un estado capitalista, crean circunstancias favorables para la constitución de la burocracia en fuerza social. Lo mismo para el caso de desorganización política particular de las clases dominantes – crisis de representatividad de los partidos en la escena política – combinados o no con situaciones de equilibrio, o para los casos de constitución en fuerzas sociales de las clases de la pequeña producción, del campesinado, más particularmente parcelario, y de la pequeña burguesía: es que, en este último caso, la burocracia se erige en fuerza social funcionando como ‘representante’ político de esas clases; o también, para los casos de crisis general de legitimidad en una formación” (Poulantzas, 1986: 470).

El desarrollo de la burocracia es un proceso que refleja la alienación política de la sociedad, esto es, una situación en que las clases sociales no son capaces de constituirse en el estado y terminan siendo representadas por una estructura que adquiere poder e independencia. En el ‘18 de Brumario’: “Francia sólo aparece escapar al despotismo de una clase para reincidir bajo el despotismo de un individuo y concretamente de la autoridad de un individuo sin autoridad. Y la lucha parece haber terminado en que todas las clases se postraron de hinojos, con igual impotencia y con igual mutismo, ante la culata del fusil” (Marx y Engels: 487).

El grado de burocratización de una sociedad determina el nivel de violencia requerido por el proletariado para subvertir ese orden. De este modo,

“países que no se habían burocratizado completamente ofrecían, de acuerdo a Marx, mejores oportunidades para un toma pacífica del poder: Inglaterra, Estados Unidos, quizás Holanda. En sociedades burocráticas en el continente, sin embargo, el poder político solo podía ser transferido mediante una revolución violenta dirigida a la estructura burocrática en si misma” (Avineri, 1978: 49).

¿Cuál es entonces el contenido de la acción burocrática para Marx? El estado y la burocracia son una función de la sociedad, correspondiente a su organización política, pero la sociedad le atribuye realidad independiente, poder coactivo que ella no tiene. La burocracia representa en política lo que la fetichización de la mercancía representa en la economía. Por un lado, no es nada más que los intereses de clase que controlan el estado. Es su reflejo. Por el otro, es represión y control político a favor de la conservación del capitalismo: bajo la acción de la burocracia los sujetos humanos se convierten en objetos de manipulación. La burocracia no tiene contenido propio en Marx. Es la representación de algo más: intereses de clase fragmentados, que no pueden ejercer el rol hegemónico en una formación social. La burocracia tampoco tiene una base social propia en la clase media, como plantea Hegel, porque para Marx la clase media no constituye una clase propiamente tal, sino que su futuro, de acuerdo a la evolución del capitalismo, la conduce al proletariado. En síntesis:

“[...] este estado moderno oscila entre dos polos: oficina de estudio o banco de datos al servicio de las organizaciones económicas, de las empresas –capitalistas nacionales y supranacionales-, aparato opresor y represor, policíaco y militar, que domina a la sociedad civil y tiende a esclavizarla para explotarla por su propia cuenta” (Lefebvre, 1997, 170).

Los planteamientos de Weber, Comte, Hegel y Marx sobre la acción de la burocracia muestran un interesante punto de acuerdo. La administración del estado se distingue por su carácter neutral y no político. En la visión de Hegel y Comte, las bases sociales y el carácter científico de la burocracia hacen que esta neutralidad y universalidad sean características inmanentes del estado. En cambio, para Weber y Marx, depende de determinaciones externas, la autoridad y el conflicto de clases respectivamente, que la acción de la burocracia adquiera una posición específicamente política. Pero en ningún caso, la burocracia como estamento genera, de acuerdo a motivaciones e intereses internos, una acción políticamente intencionada. La burocracia, de acuerdo a esta revisión de la teoría social, es sólo un instrumento. Su iniciativa se restringe al cumplimiento del deber.

2. Sentido de la acción burocrática

A. Extensión de la dominación estatal

Es probable que la teoría social clásica – a la que pertenecen los autores estudiados en el apartado anterior – enfatice sobre las cualidades formales de la burocracia porque en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX el estado se mantuvo relativamente distanciado de las contradicciones sociales introducidas por el capitalismo. La participación del estado en contrarrestar los efectos sociales de las crisis capitalistas es un fenómeno que se generalizó a partir de la segunda guerra mundial y que condujo a convertir en políticos un conjunto de funciones administrativas que hasta entonces eran exclusivamente técnicas. La legitimidad de la dominación estatal comenzó a depender de la articulación, en el seno de la administración burocrática, de políticas orientadas a proteger la integración social junto con acciones que promovían la acumulación privada de capital.

En un tipo avanzado de dominación legal-racional, la burocracia no tiene un papel únicamente formal y su acción se ve involucrada en la realización de intereses sustanciales de la sociedad. El modelo del estado de bienestar representa, en consecuencia, un nuevo sentido para la acción burocrática, dirigido a la producción de valores de uso, es decir, bienes públicos. Ello renueva el prestigio de la burocracia como cuerpo, a partir de su función estratégica en la administración los conflictos y el cambio social. De acuerdo a Habermas (1998), a la planificación y administración le correspondió la difícil misión de combinar la lealtad de las masas hacia la dominación legítima del estado con el aseguramiento de las condiciones que hacen posible la marcha y optimización del proceso de acumulación capitalista.

Weber fue testigo de la creciente importancia que el estado iba adquiriendo en la sociedad, producto de las presiones por justicia social y redistribución económica. Ante los intentos por conseguir, incluso mediante la directa amenaza al orden del estado de derecho, la realización de valores e intereses particulares, Weber opinaba que el estado debía mantener distancia y limitarse a la defensa de la igualdad formal. Por un lado, una vez que el estado

se comienza a hacer cargo de las crisis, contradicciones y conflictos que provienen del carácter irracional con arreglo a valores de la economía capitalista, el alcance y radicalidad de la dominación se extiende sobre la sociedad. Por el otro, las luchas por la subsistencia se trasladan al ámbito de la representación y acción estatal, con la consecuencia de que cada intervención conduciría a robustecer la 'jaula de hierro' de la dominación burocrática.

Al estar la burocracia construida sobre la base del conocimiento técnico, su enfoque de los problemas sociales se orienta a la manipulación técnica, con la finalidad de conseguir un impacto que sea valorado desde la perspectiva del cálculo racional, es decir eficiente, y de la conservación del orden social, es decir eficaz. Todo lo que entra en el ámbito de acción de la burocracia es transformado en un problema que requiere de planificación, cálculo, trabajo y evaluación. Por ejemplo, si se trata de un problema de salud pública, probablemente la manera de resolverlo sea mediante la distribución de recursos para la atención en salud, resguardando la optimización del uso de dichos recursos y la maximización de la funcionalidad de las estructuras que reciben estos recursos. En el caso del estado de bienestar, la relación entre legitimidad y productividad económica es indisoluble, y aquí el papel de la burocracia es de trabajar por llevar esta ecuación a su expresión más eficaz.

B. Valores de la acción burocrática

La pregunta es si en el despliegue de la acción burocracia participan orientaciones de valor. De acuerdo a las perspectivas planteadas, la acción de la burocracia sería puramente instrumental. Sin embargo, ello no refuta que a nivel de la organización interna orientaciones normativas sirvan como base para la cohesión del cuadro administrativo. Según Weber, la solidaridad de la burocracia está anclada en el honor del oficial, que es la base del vínculo entre éste y quien detenta el poder. El desarrollo de la burocracia ha estado determinado tanto por la preparación académica como por esta noción del honor profesional (ständosch).

“Sin este sentido del honor profesional, sería nuestro destino permanecer impotentes frente a la amenaza de una corrupción terrible y apatía generalizada. Ello también podría significar una amenaza a la acción puramente técnica del aparato del estado, que ha crecido sostenidamente en su importancia para la economía y continuará creciendo, especialmente con el incremento de la socialización” (Weber, 2003a: 322).

El honor del cuadro administrativo remite a la dimensión normativa del orden estatal. Se anima por los mismos valores que legitiman al tipo de dominación legal-racional ante la sociedad. Este punto es crucial, porque desde una noción reduccionista y tautológica de la teoría weberiana se puede concluir que la legitimidad de la dominación legal racional reside exclusivamente en el carácter positivo de los mandatos, de forma que son reconocidos por los súbditos en virtud de su legalidad. Pero si se aborda el problema de la legitimidad de la dominación desde una perspectiva más compleja, o más sociológica, remitiendo a las bases sociales de los intereses, ideales y materiales, que sustentan a la autoridad política, es posible encontrar un sustrato normativo en la dominación legal racional, que reviste a los mandatos del estado con el prestigio de la legitimidad porque expresan un consenso social y porque se ajustan a los intereses de la nación.

Weber sostiene que “los órdenes estatuidos en una sociedad pueden nacer: a) por pacto libre o b) por otorgamiento –imposición- y sometimiento” (Weber, 1997: 40). De esta manera, abre la puerta para encontrar en los actores de la sociedad los fundamentos, o al menos en parte, de la autoridad política. Al ser nacional la autoridad del estado, su vinculación con los intereses de la sociedad, y la forma en que ésta participa en la determinación de los fines colectivos de la nación, se constituyen en imperativos para la existencia de la dominación. Tal como plantea Weber (2003b), el desarrollo de la democracia es una exigencia de la política nacional. La acción de la burocracia está guiada por el prestigio de servir a los intereses de la nación. Representa tanto el mandato de la autoridad como los valores compartidos de la sociedad.

Weber diferencia entre aquellos órdenes sociales cuya validez proviene del sometimiento u obediencia por causas externas, que motivan una acción de autoconservación (o racional con arreglo a fines) en los dominados, tales como la costumbre, el miedo o el beneficio

económico, y los órdenes que son legítimos porque el contenido de los mandatos, no sus consecuencias, representa un valor que guía las conductas de los dominados. Sostenemos que la burocracia se inscribe bajo este segundo tipo de orden social, aquellos que son legítimos, porque la significación de su acción no obedece solamente al salario, o a la efectividad en el desarrollo de tareas acotadas y especializadas, sino que también porque lo que hacen como cuadro administrativo tiene sentido para la experiencia individual, porque contribuye a la realización de un fin mayor, a los fines de la nación. El sentido del deber de la burocracia no se agota en la obediencia a las reglas estatuidas, sino que está inspirado en los fundamentos que sostienen a la asociación de dominación en su conjunto.

Discutamos ahora si en la acción de la burocracia son intencionadamente movilizadas las orientaciones normativas que constituyen la base de su solidaridad y prestigio.

“Y, por fin, justamente en lo que toca a la esfera de la actividad propiamente administrativa – es decir, en toda actividad oficial no perteneciente al sector de la actividad judicial – se suelen exigir la libertad y el dominio de lo individual, libertad y dominio frente a los cuales las normas generales – consideradas preferentemente como límites impuestos, a la actuación positiva y ‘creadora’, imposible de someter a leyes, del funcionario – han desempeñado un papel negativo. No podemos discutir aquí el alcance de esta tesis. Sin embargo, lo decisivo es que esta administración ‘libremente’ creadora (y eventualmente esta administración de la justicia) no constituye, como lo encontramos en las formas preburocráticas, un reino de gracia y arbitrio libres, de favores y apreciaciones personalmente motivados, sino que la determinación y el examen racional de los fines ‘objetivos’, así como la consagración a los mismos, constituye siempre la norma por la cual se rige la conducta. En particular en la esfera de la administración pública, la idea específicamente moderna y rigurosamente ‘objetiva’ de la ‘razón de estado’ es considerada ni más ni menos como la suprema y última estrella conductora del arbitrio, creador del funcionario. Con la canonización de la idea abstracta y ‘objetiva’ se hallan inseparablemente fundidos ante todo los seguros instintos de la burocracia con vista al mantenimiento de su poder dentro de su propio Estado (y, a través de él, frente a otros Estados). Finalmente, estos intereses de poder otorgan a aquel ideal, en modo alguno unívoco, su contenido concretamente aplicable y decisivo en los casos dudosos. [...]. Lo

importante para nosotros es sólo esto: que tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de ‘motivos’ racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios” (Weber, 1997: 735)

De acuerdo a Weber, la burocracia actúa como si interpretara la ‘razón de estado’, y en ocasiones encuentra espacios donde no todo su ámbito de acción está prescrito, de manera se abren oportunidades para movilizar esta particular visión sobre los intereses nacionales en una acción ejecutada de manera relativamente autónoma y políticamente responsable. Hay momentos en que la burocracia actúa libremente y es capaz de dar razones para justificar sus decisiones. Desde luego, el razonamiento del funcionario se centra en un cálculo instrumental, es decir, cómo se eligen y aplican los medios más adecuados para el logro de los fines del estado. Pero, en la elección de estos medios y en orientación hacia los fines concurre el sentido de prestigio del cuadro administrativo como agente e intérprete de los intereses de la nación.

James Burnham (1941) sostiene que la administración burocrática es un fenómeno que no sólo se da en el estado, sino que también en las empresas. La ‘revolución de la administración’ connota el tránsito desde un tipo de producción capitalista centrada en los intereses inmediatos de los dueños de las empresas, expresado en la compulsión por la obtención de ganancia, a otro tipo de capitalismo que, por estar en manos de administradores expertos, es menos egoísta, más responsable y con una gestión considerablemente mejor vinculada a los intereses públicos.

C. La burocracia como actor

Si es que el funcionamiento de la burocracia se basa en valores compartidos, que son movilizados en la acción administrativa ¿Significa que la burocracia constituye una categoría social en si misma, que no solamente es un reflejo de los intereses de las clases sociales o de los grupos dominantes? En la construcción de la burocracia como ‘fuerza social’, usando el concepto de Poulantzas, participan también los intereses corporativos que ella misma va desarrollando en torno al control de los medios de administración. Interviene

también, como elemento decisivo, la ‘ideología del estado’. Esto es, la pretensión de representar a la totalidad social, de encarnar un interés general de la nación y de llevarlo a cabo trascendiendo los intereses particulares de las clases. En el caso del capitalismo, la razón del estado está comprometida con el desarrollo del capitalismo. La burocracia, en el capitalismo, se ajusta a esta razón.

Ralph Miliband, adversario teórico de Poulantzas, contribuye a este debate acerca de la conformación de la burocracia como grupo de interés. Sugiere que la burocracia proviene de las clases medias y ello explica sus intereses específicos. Cuando estas clases medias devienen en elites del estado establecen alianzas con las elites del poder económico, perfilando un rol específico, aunque subordinado, de la burocracia en la configuración del poder en la sociedad. Al mismo tiempo, acepta, aunque críticamente, la perspectiva de la ‘managerial revolución’ cuando dice que:

“[...] mientras que bajo el capitalismo familiar la meta de la empresa industrial era definitivamente la ganancia de los dueños, bajo el presente sistema la meta se ha mezclado con otras, quizás latentes anteriormente, como la productividad, la expansión y la innovación, sin una idea muy clara de si acaso existe una relación de complementariedad o contradicción entre ellas” (Miliband, 1970: 33).

De acuerdo a Miliband, la burocracia genera un interés específico en el estado, que se expresa como una posición conservadora y represiva. Le atribuye un rol significativo en el proceso de toma de decisiones, dirigido principalmente a trabajar para limitar el poder y las consecuencias de las órdenes políticas que provienen de la autoridad elegida. “En resumen, los oficiales de elite de la burocracia son, dentro del sistema del estado, la voz del cuidado y de la moderación” (Miliband, 1970: 122). Esta perspectiva tiene sentido desde el punto de vista weberiano, que define a la burocracia por su interés de conducir el cambio social por medio de la planificación y ajustes acotados, un estilo típicamente ajeno a la motivación revolucionaria del líder carismático. Sin embargo, la propuesta de Miliband acerca de la especificidad de la acción burocrática no enfatiza lo que si reconoce Poulantzas como un factor decisivo: la ideología del estado, que la burocracia cree interpretar.

Es posible proponer una mezcla entre el enfoque de Miliband, que trata a la burocracia como un actor social en sí, y el de Poulantzas, que la considera como un efecto de las contradicciones de clase, pero que pretende autonomía respecto de los intereses sociales, en virtud de la ideología del estado en el capitalismo. La burocracia tiene una posición específica con respecto a los problemas sociales, de forma que, tal como lo plantea Miliband, su visión influye fuertemente en el proceso de toma de decisiones en el estado. Pero la visión de la burocracia no es necesariamente particular ni conservadora, sino que en el desempeño de sus funciones pretende representar, a su modo, los intereses de la nación y del estado. ¿Cuál es el modo de la burocracia? Como dijo Karl Manheim una vez, convertir los problemas políticos en problemas de administración.

Concluimos este apartado señalando las motivaciones y orientaciones que permiten distinguir la acción burocrática, las que están radicadas en la ideología del estado o intereses nacionales. Y con ello plantear a la burocracia como un actor social específico en relación al poder y los grupos sociales, es decir, que tiene intereses propios. En primer lugar, el interés de la burocracia se mostrará en la intención de ejecutar su acción administrativa en el contexto del estado. En este sentido, busca procesar problemas que son políticos, porque remiten a un interés nacional y por lo tanto tienen una dimensión normativa fundamental, desde su propio punto de vista como burocracia. Así, se producen tensiones entre la acción de la burocracia y la voluntad de la autoridad política. Para Weber, estas situaciones representan un nodo crítico de la dominación legal racional, que sólo pueden ser contrarrestadas mediante la fiscalización política, por ejemplo a través de comisiones parlamentarias, sobre el funcionamiento del estado. Desde este punto de vista, “el grado de madurez política de una nación no depende de los más espectaculares aspectos del gobierno parlamentario, sino sobre el hecho que la ella es mantenida informada de la manera en que los asuntos públicos son conducidos” (Bendix, 1962: 456)

Por otro lado, el interés de la burocracia se refleja en la expansión del estado sobre ámbitos críticos de la sociedad y la economía. La burocracia incrementa su poder y prestigio sobre la sociedad y en el estado en la medida en que su papel en la administración de los

problemas sociales se vuelve más relevante. A este efecto le agregamos que, como vimos, un amplio espectro de situaciones en que interviene el estado no están predefinidas por leyes y reglamentos, de modo que las políticas implementadas responden a la iniciativa de la burocracia. Esto significa que se produce una relación de causalidad adecuada entre el interés de la burocracia por incrementar su poder con su interés por posicionarse en espacios autónomos de acción, resguardados de presiones sociales y políticas, que le permitan un eficaz logro de sus objetivos.

3. Autonomía y productividad de la acción burocrática

La acción de la burocracia tiene medios y fines. Como medios dispone de los recursos administrativos y organizacionales del estado. Como fines, se orienta a la gestión de bienes públicos. Ese es su propósito. La pregunta de este apartado es cómo la acción de la burocracia se organiza para el logro de estos fines. Nos interesa dar cuenta de las condiciones que hacen posible la coherencia de la acción burocrática y las situaciones en la burocracia logra imponer sus términos e intereses en relación a las políticas públicas que implementa el estado, aún en contra del poder de la autoridad política. Si partimos de la base que la acción burocrática tiene un contenido que no sólo es instrumental, sino que se constituye de una visión particular sobre los fines del estado, a la vez que muestra un interés específico en poner en práctica esta perspectiva propia, la burocracia ejercerá su punto de vista en el proceso político de toma de decisiones. Sostenemos que la burocracia no es sólo un instrumento y, en el desempeño de sus funciones, consigue representarse a sí misma. Esta diferenciación de la acción de la burocracia, en relación a la autoridad política y los intereses sociales, se explica por las presiones que sobre ella se aplican, para que sea eficaz y logre producir los bienes públicos requeridos. La acción burocrática genera una perspectiva e interés propio en relación al poder y la sociedad mientras las exigencias por productividad en su trabajo la autonomizan relativamente con respecto a determinaciones externas. La autonomía de la acción burocrática explica la emergencia de un sentido de responsabilidad política en el cuadro administrativo del estado. Al respecto, postulamos que la autonomía de la burocracia se articula con la capacidad de actuar por iniciativa, lo cual puede explicar casos concretos de expansión del ámbito de la acción estatal.

A. Intelectuales de la burocracia y autoridad política

Para Robert Merton la burocracia puede definirse de acuerdo al tipo ritualista de acción social, ya que se caracteriza por un apego a los procedimientos y medios disponibles para el logro de fines determinados, aunque reconoce que no todo el ámbito de reglas impersonales que rigen la acción administrativa está completamente definido. Existen situaciones no previstas por la ley en las que la burocracia debe actuar, interpretar y anticipar, usando su

criterio, su conocimiento técnico y donde también juega un papel relevante su sentido político.

En este punto es necesario introducir una distinción fundamental. La estructura de la burocracia puede ser diferenciada en dos niveles, de acuerdo a los grados de autonomía de los funcionarios. Existe un nivel basal de oficiales de la burocracia que se limitan a la ejecución de procedimientos administrativos, que denominamos técnicos. El otro nivel, mayor en jerarquía, corresponde los intelectuales de la burocracia, que tienen participación efectiva, también en calidad de expertos, sobre temas de política y en el proceso de toma de decisiones (*policy making*). Si en el primer nivel basal de la burocracia es posible aplicar la lógica del ‘ritualismo’, en la medida en que se ajusta al tipo puro de administración burocrática definido por Weber, en este segundo nivel el ritualismo pierde vigencia, ya que si el político es el que define las metas, los intelectuales de la burocracia indican los diferentes medios para llegar a esos fines. Se abren, en consecuencia, espacios deliberantes para la burocracia. A este nivel, la acción de la burocracia adquiere mayor autonomía y capacidad para influir, mediante argumentos técnicos, en la determinación de los propósitos políticos. Este segmento de la burocracia, el de los intelectuales que combinan lo técnico con lo político, lo llamamos tecnocracia. Nuestro análisis apunta al conjunto de la burocracia, tanto a su nivel basal de los funcionarios técnicos como a la cúspide tecnocrática. Sin embargo, con mayor frecuencia, la discusión acerca de las condiciones que explican el sentido de la acción burocrática y su autonomía relativa con respecto a la sociedad y la autoridad política, se enfoca en el segmento tecnocrático de la burocracia, constituyéndose, de esta manera, en nuestro principal foco de investigación.

La tecnocracia, como planteamos, consiste en el nivel más autónomo de la burocracia. En la perspectiva Gramsciana:

“[...] el intelectual goza de autonomía respecto a la estructura socioeconómica, y no es su reflejo pasivo [...]. La autonomía es, por otra parte, indispensable para el ejercicio total de la dirección cultural y política: esta función cultural debe ser completa, debe representar la ‘la autoconciencia cultural, la autocrítica de la clase dominante’ (Portelli, 1978: 99).

La autonomía de la burocracia implica una relación de tensión con la autoridad política. Se trata de un conflicto de valores donde el intelectual del estado, a diferencia del intelectual independiente, debe permitir la participación e incluso la imposición del político en la definición de su campo de investigación y acción. Frente a esta situación típica, el intelectual del estado puede:

“1) adaptar sus propios valores sociales y sus conocimientos especiales a los valores políticos. 2) Puede tratar de modificar las políticas vigentes de los ejecutivos en el aparato burocrático. 3) Puede reaccionar en forma de una disociación esquizoide entre sus valores y los de la burocracia, considerando su función puramente técnica y sin implicaciones de valores” (Merton, 1946: 224).

En el primer caso, la reacción típica es que los intelectuales del estado se convierten en intelectuales orgánicos, es decir, son cooptados por las estructuras de política partidaria dominantes. En Chile, esta reacción ha sido frecuente entre los mandos medios, quienes llegan directamente a los cargos en virtud de su participación en partidos de gobierno o se convierten a estos partidos para minimizar los conflictos con la autoridad política y con ello mejorar sus prospectos de carrera en el estado. En el segundo caso, la reacción puede ser la salida del estado, donde el oficial pasa a formar parte de los intelectuales independientes, o bien puede ser que, sobre la base de la articulación entre conocimiento y poder, el intelectual burocrático consiga modificaciones en las prioridades políticas y la manera en que la autoridad define el problema a investigar e intervenir. Por último, en el tercer caso, podemos hablar de frustración del intelectual, donde, ya sea por conflicto con los valores del político o con el tipo burocrático de organización, se termina convirtiendo en un ejecutor puramente técnico, del primer nivel, que trabaja sin responsabilidad y sin emitir juicios de valor.

Nos interesa situarnos en el segundo escenario, es decir, donde el conflicto de valor entre el intelectual de la burocracia y la autoridad política se maneja a nivel de la definición del problema social a intervenir y la elección de los instrumentos de política que son más

adecuados. El político siempre estará en desventaja en cuanto al manejo técnico sobre los ámbitos y mecanismos de intervención, de modo que el conocimiento del funcionario puede adquirir peso político y así contribuir a autonomizar la acción burocrática. Una primera condición para que la acción de la burocracia, especialmente a nivel de la tecnocracia, sea efectiva en el logro de sus objetivos, es que logre autonomía relativa con respecto a las determinaciones de parte de la autoridad política.

B. Autonomía de la acción burocrática

Las exigencias de productividad de parte de la autoridad política y de los intereses sociales organizados representan la presión más fuerte que se puede ejercer para promover la autonomía de la administración estatal. Como consecuencia, la acción de la burocracia no será juzgada solamente en términos técnicos (calidad de sus procedimientos, diseño de las estrategias e instrumentos de intervención y manejo de los tiempos) sino que también en cuanto a los efectos políticos de sus resultados, esto es, por los bienes públicos producidos.

Los bienes públicos, generados a través de las ‘políticas de decomodificación’, permite la existencia de formas de solidaridad y de acción colectiva que no serían posibles si es que no estuvieran protegidas de los efectos desintegradores del mercado. En este sentido, la acción de la burocracia, que de acuerdo a Habermas representa una característica distintiva y sobresaliente del desarrollo histórico del ‘sistema’, tiene efectos constructivos sobre el ‘mundo de la vida’. La capacidad del estado de producir bienes públicos constituye un foco de movilización de la sociedad, y de presión de la autoridad política sobre el trabajo del cuadro administrativo, que conduce a robustecer, especializar e incrementar la eficiencia y efectividad de la acción de la burocracia. Todo ello genera la autonomización relativa del cuadro administrativo del estado junto con un aumento de su sentido de prestigio político y social. Ahora bien, esta misma importancia política que adquiere la acción burocrática sobre la movilización de la sociedad y la legitimidad del estado lleva a que la autonomía de su trabajo sea una condición difícil de mantener. Veamos en más detalle las condiciones que explican la autonomización de la acción burocrática.

i) Integración corporativa de la burocracia. La primera condición, la más básica, es el desarrollo de un sentido corporativo en la integración de la burocracia:

“Primero, [...] el estado debe constituir un aparato burocrático con suficiente coherencia corporativa. Segundo, un cierto grado de autonomía con respecto a los intereses dominantes en una sociedad capitalista es necesario, no sólo para hacer coherente la acción del estado en la concepción de cualquier política consistentes, pero también porque algunos de los intereses en competencia en la economía y la sociedad, incluso los que son estructuralmente dominantes, tendrán que ser sacrificados con el fin de conseguir bienes públicos, sistemáticamente requeridos, que no pueden ser proporcionados por intereses parciales” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 68).

Si es que no existe suficiente integración interna del cuadro administrativo, que se exprese en intereses compartidos subyacentes a la acción burocrática, lo probable sería la fragmentación del estado en diversidad de intereses políticos y sociales, quienes buscarán servirse de la burocracia para sus propios fines instrumentales. La coherencia y productividad de la acción burocrática, depende de su capacidad de mantener independencia con respecto a determinaciones externas que intenten reducirla a un mero instrumento de política.

Como hemos visto, la burocracia genera identidad de cuerpo en la medida en que establece una relación de tensión con la autoridad política, donde lo que está en juego es valoración de los medios, recursos de poder y los puntos de vista que son propios de la administración,

“[...] si los burócratas creen que su situación no está suficientemente reconocida por un funcionario de elección recién llegado, se le negará la información detallada, llevándole a errores de los que se repunta responsable. O, si se trata de dominar plenamente, y esto hiera el sentimiento de integridad personal de los burócratas, pueden afluirle los documentos en tal número, que no le alcanza el tiempo para firmarlos, y mucho menos para leerlos. Esto es ejemplo de la organización defensiva espontánea que tiene a nacer cuando hay una amenaza manifiesta a la identidad del grupo” (Merton, 1964: 208).

En la integración corporativa de la burocracia influye la organización interna de acuerdo a mecanismos diferentes a los de las empresas capitalistas en el sector privado. Merton plantea que incentivos como la carrera funcionaria o el ascenso por antigüedad disminuye los anhelos competidores y refuerza la coherencia administrativa.

ii) Divisiones políticas y sociales. Situaciones en que la correlación de fuerzas en la sociedad y la política conducen a la neutralización recíproca, es decir, donde las clases sociales fracasan en representar directamente sus intereses políticos, lleva a que la burocracia estatal las reemplace en la dirección del estado. Como plantea Evans, “la condición social estructural más obvia que favorece mayores niveles de autonomía estatal es la división dentro de la clase dominante” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 63). Asimismo, “la presión creciente de parte de una clase subordinada es una segunda fuente de la extensión de la autonomía del estado con respecto a la clase dominante” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 63).

Cuando el avance de una clase social en imponer sus intereses al conjunto implica chocar con una fuerza equivalente en la clase adversaria y con ello se compromete la integración de toda la sociedad, el orden legítimo del estado se convierte en el referente de todas las demandas sociales, las que conforme se institucionalizan favorecen una posición de neutralidad del estado, en términos de independencia técnica y autonomía política. “Jugando el rol de arbitro el gobierno ayuda a consolidar a los grupos de interés [como ‘empresarios’ y ‘trabajadores’]; y la burocracia del gobierno, a su vez, crece en la medida en que estos grupos se ven forzados a asignarle nuevas funciones” (Bendix, 1945: 203). La intervención del estado en estas situaciones de ‘empate’ o ‘stalemate’ permite, al mismo tiempo, generar condiciones de certidumbre (socialización del riesgo) que institucionalizan dicho equilibrio en el tiempo y lo representen legítimamente en la forma de un compromiso de clases.

También, en una situación de excepción por crisis social y económica el estado no sólo incrementa su poder para actuar sobre la sociedad, sino que frecuentemente logra ampliar su base económica mediante la creación de nuevos impuestos. En este sentido,

“[...] pareciera que los colectivos de oficiales del estado, organizados coherentemente, especialmente las colectividades de oficiales de carreras relativamente aislados de los vínculos con los intereses socioeconómicos dominantes en un momento específico, son capaces de generar nuevas estrategias en tiempos de crisis. Igualmente, colectividades de oficiales pueden replantear de modo diferente políticas públicas que ya están en uso, actuando de una manera relativamente continua en el tiempo” (Skocpol, 2002: 9).

Cuando la política no consigue, por si misma, institucionalizar un consenso social, sede a la técnica la formación de los acuerdos, la que resuelve por medio de la definición de procedimientos, que son ejecutados por la burocracia. Sin embargo, de esta situación de división de la sociedad, no es posible, como señalan Evans y Rueschemeyer:

“asegurar una tendencia automática en la relación entre tales clivajes sociales estructurales y el incremento de la autonomía estatal. Divisiones dentro de la clase dominante y presiones de las clases subordinadas ofrecen oportunidades para el mejoramiento de la autonomía estatal, pero tal división también puede conducir a una captura de diferentes partes sobre el aparato del estado por diferentes intereses y resultar en una ‘balcanización’ del estado” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 64).

iii) Relaciones internacionales. Constituyen un frente permanente de acción autónoma de la burocracia. La política presta atención a las relaciones internacionales cuando hay un interés concreto en juego, lo que ocurre en casos puntales de crisis o de oportunidad, momentos que la burocracia debe prever y saber encuadrar para la autoridad. El trabajo internacional de la burocracia es constante y frecuentemente responde a un interés autónomo por generar encuentros temáticos con otros países, participar en redes de intercambio e introducir prácticas tomadas del extranjero para apoyar la implementación de políticas públicas a nivel doméstico.

La burocracia exhibe alta conciencia respecto de los antecedentes extranjeros de modelos de política social. Esta dimensión de la acción administrativa se caracteriza por analizar comparativamente la funcionalidad de una diversidad de instrumentos que se pueden implementar para cumplir con los fines políticos. Así, “la vinculación de los estados en estructuras transnacionales y en flujos internacionales de comunicación puede animar a los líderes de la burocracia estatal a perseguir estrategias transformativas incluso ante la indiferencia y resistencia de fuerzas políticas de peso” (Skocpol, 2002: 9).

Otro frente de trabajo de la burocracia ha sido la construcción de ventajas comparativas en los países, como estrategia de política para moldear la especialización internacional de las economías nacionales. “El involucramiento del estado debe considerarse como uno de los determinantes sociopolíticos de qué nicho un país termina ocupando en la división internacional del trabajo” (Evans, 1995:10).

iv) Interés de la burocracia en expandir el alcance y relevancia de su trabajo. Theda Skocpol sostiene que:

“[...] la acción autónoma del estado regularmente tomará formas que apunten a reforzar su autoridad, su longevidad política, y el control social de las organizaciones del estado, cuyo personal generó las políticas relevantes o las ideas de políticas. Nuestra hipótesis es que una característica (oculta o manifiesta) de todas las acciones autónomas del estado es el fortalecimiento de las prerrogativas de sus colectivos de oficiales” (Skocpol, 2002: 15).

Lindblom y Woodhouse plantean que:

“[...] finalmente, hay políticas inspiradas simplemente por los intereses inmediatos de la elite del estado, buscando, por ejemplo, una expansión de la burocracia del estado según sus propios fines” (Lindblom y Woodhouse, 1993: 61).

Cuando la burocracia actúa autónomamente produce políticas cuyo contenido, más que reflejar un ritualismo del procedimiento o los intereses socialmente dominantes, reflejan los intereses corporativos del cuadro administrativo del estado, especialmente de su estamento de intelectuales. La pregunta es, ¿Qué interés anima la acción de la burocracia? Podemos responder, como lo hacen los autores citados en este punto, que la burocracia actuará para extender la efectividad de la dominación estatal, cuya legitimidad y alcance es la fuente de su propio poder y reconocimiento social. La burocracia actuará orientada a perfeccionar los instrumentos de intervención estatal. Aquí radica su carácter reflexivo y también intervienen los valores que hemos discutido en apartados anteriores: la ideología del estado y los intereses nacionales.

Es preciso hacerse cargo de la pregunta por la relación entre los intereses del cuadro administrativo y los intereses de las clases sociales. ¿Coinciden los intereses de la burocracia con la razón de estado o con las prerrogativas de la clase dominante?

Si planteamos que el estado en el capitalismo tiene como razón el marco legal que defiende la propiedad privada, podríamos sostener que el interés de la administración estará en actuar por la defensa de este marco legal y, con ello, de la propiedad privada. En este caso, como plantea Frank Parkin (1984), la burocracia representaría un tipo de ‘inteligencia’ de la burguesía, que lleva a cabo acciones orientadas a perpetuar las relaciones capitalistas de producción, aún cuando en lo inmediato implique la ejecución de políticas públicas contrarias a los intereses de la burguesía, como por ejemplo la fijación de un salario o de otras condiciones mínimas para el trabajo. Al mismo tiempo, podemos plantear que la razón del estado radica en la legitimidad de su autoridad, la que depende, en último término, de la solidaridad del grupo. En este caso, la burocracia también podría tener como finalidad y compromiso la implementación de políticas orientadas a la decomodificación de bienes públicos, alrededor de los cuales se constituyen grupos de interés leales al estado. En efecto, el rol del estado en el capitalismo es la combinación entre los principios contradictorios de la acumulación privada de capital, de acuerdo a interés no generalizables, con la solidaridad social sobre la base de la satisfacción de necesidades que son expresadas en términos generales, es decir, como derechos. La burocracia construye su interés

específico sobre la base de esta contradicción de términos, entre acumulación privada y solidaridad social, y su despliegue técnico se orienta a la conciliación entre ambos polos, previendo situaciones de crisis y adelantando acciones redistributivas que no pongan en riesgo el equilibrio fiscal.

En resumen, la autonomía de la acción burocracia implica que los funcionarios se constituyen en un cuerpo integrado de intereses comunes y que estos intereses son efectivamente desplegados como acción colectiva en el estado. Sin embargo, la autonomía de la acción nunca es total, más bien está siempre sometida a constantes presiones externas conforme las políticas diseñadas e implementadas por el estado se convierten en valores públicos de alta importancia política y social. De esta manera, la autonomía de la burocracia, su capacidad de actuar independientemente y de acuerdo a sus propios intereses en el estado, se convierte en un asunto de poder del grupo, ante la autoridad política y ante los actores sociales.

4. Poder de la acción burocrática ¿Cómo influye en el proceso político de toma de decisiones?

El estado se compone por recursos organizacionales que, si bien no constituyen patrimonio de la burocracia, son administrados por ella. Si es que se trata de políticas redistributivas, estos recursos determinan para la sociedad el acceso a recursos económicos. Para la política, los recursos organizacionales constituyen fuente de legitimidad de la dominación estatal. Para la burocracia, que por su posición en la administración del estado logra acceder a un manejo casi monopólico de los recursos organizacionales, constituyen fuente de poder, que es ejercido para mejorar su posición dentro de la asociación de dominación. Entonces, la burocracia dispone de recursos de poder que constituyen los medios de su acción y le permiten influir en el proceso político de toma de decisiones, participando como legislador en las etapas de diseño, implementación y perfeccionamiento de las políticas públicas. Asimismo, la acción que la burocracia ejerce sobre la sociedad le permite acceder a información privilegiada sobre el desempeño de los instrumentos de intervención, lo cual también constituye una forma en que el cuadro administrativo traduce sus 'vínculos' con grupos sociales en 'poder' dentro del estado. A continuación, se dedicarán algunos párrafos para discutir sobre la disponibilidad y uso de estos recursos de poder por parte del cuadro administrativo.

i) Conocimiento e información. La burocracia está constituida por un grupo de expertos que maneja al estado de acuerdo a un saber específico. Se trata de un recurso de poder que mejora la posición de la burocracia ante la autoridad política y que también genera la clausura del grupo, a través de certificados de estudios (universitarios típicamente) o pruebas, como garantías sobre un determinado tipo de entrenamiento y sobre una determinada capacidad de acción.

Por otro lado, el manejo privilegiado de información favorece la productividad de la burocracia, pues la aísla de presiones externas. El 'secretismo' responde a una estrategia intencionada de la burocracia por mantener autonomía relativa de las presiones de las clases y los partidos. La ocultación de la información también ocurre dentro del aparato

burocrático, lo que motiva diferenciaciones internas de poder, como las que se han planteado: el político, el intelectual burocrático y el técnico.

Sin embargo, el manejo reservado de la información puede ser contraproducente para la efectividad de la acción burocrática. En primer lugar tiene implicancias antidemocráticas, lo que se refleja en políticas cuyo contenido esté contra de los intereses sociales (lo cual reduce sus posibilidades de éxito o eficacia), a la vez que se puede asociar a problemas de corrupción en los procedimientos. También, puede incrementar la tensión entre la burocracia y la autoridad política. En esta dirección, típicamente se ejecutan un conjunto de medidas orientadas a debilitar el poder de la burocracia, que van desde la interferencia en la carrera funcionaria hasta la completa remoción de los cargos cuando se cambia de autoridad, especialmente de los intelectuales burocráticos. También es común la conformación de comisiones parlamentarias que trabajan sobre áreas de política impulsadas por el ejecutivo y que en último término dependen de la burocracia. Esto puede ser planteado como una limitación a la acción burocrática, pues se debe invertir tiempo en someterse a los repetidos monitoreos de la política, desviando la atención del logro de sus objetivos. Por ejemplo, en los casos en que ha sido puesta en cuestión la probidad del estado, los controles políticos que se ejercen sobre la burocracia terminan obstaculizando su programa de trabajo y reduciendo su margen de iniciativa.

ii) Retroalimentación de las políticas públicas y reflexividad de la acción burocrática.

La burocracia está en posición de captar los efectos que las políticas públicas tienen sobre la sociedad, lo que le permite corregir problemas e introducir ajustes, mediante aproximaciones del tipo ensayo-error. A su vez, la autoridad no tiene esta capacidad de observar el desempeño efectivo de los instrumentos de política, de manera que para la burocracia se trata de un recurso de poder por excelencia, que los convierte en verdaderos legisladores, generando nuevos modos de intervención y explorando medios alternativos para el logro de los fines de política. Muchas veces, el desarrollo de las políticas públicas comienza por la acción de la burocracia que evalúa, paso a paso, los efectos de intervenciones específicas sobre un problema social.

“Incluso en las más tradicionales áreas de la política, el proceso de *policy making* frecuentemente procede través del ensayo y el error, y los burócratas de la calle, quienes trabajan diariamente en un programa están en una mucho mejor posición para observar retroalimentación y percibir que no está funcionando que los funcionarios electos, que están lejos de la escena. La información generada en el proceso de implementación de los programas constantemente empuja a la política en nuevas direcciones y los administradores en lugar de los oficiales directivos son los implementadores, monitores e intérpretes de los ensayos, errores y correcciones. Por su contacto cotidiano con los problemas ocultos y programas, los burócratas potencialmente pueden desarrollar un real sentido de qué es lo que está funcionando y qué es lo que no, y qué ajustes a las políticas pueden valer más la pena realizar” (Lindblom y Woodhouse, 1993: 62-63).

Esta capacidad que el cuadro administrativo tiene para intervenir en la toma de decisiones sobre asuntos de política, que vemos está dado por su posición en relación el proceso de implementación, también requiere de un carácter particularmente reflexivo en la acción burocrática. La idea de la reflexividad está tomada de la teoría de la acción de Giddens, que la define como prácticas sociales que son constantemente examinadas y reformadas a la luz de la información emanada de esas mismas prácticas, de tal modo que constitutivamente alteran su carácter (Giddens, 1990: 38). En este sentido, la distinción dentro del estado entre quienes diseñan las políticas y quienes las implementan pierde realidad. El desarrollo de las políticas públicas es un proceso continuo donde los ajustes que se introducen no sólo provienen de la voluntad política sino también de la factibilidad técnica. Las políticas no son su promulgación, sino que son su ejecución y en este proceso el funcionario adquiere influencia decisiva. Para Weber, este elemento define una de las características centrales de la dominación de la burocracia: controlar el cambio social por medio de pequeños pasos y reformas técnicas, planificadas y evaluadas, que alejan irreversiblemente del horizonte de lo factible la posibilidad de una revolución política como mecanismo para resolver un problema social.

iii) Vacíos legales y definición de prioridades. El proceso político de redacción de leyes suele optar deliberadamente por un lenguaje vago como una “estrategia para facilitar el

compromiso, permitiendo a todas las partes de una disputa mantener la esperanza que sus interpretaciones serán adoptadas durante el proceso de implementación” (Lindblom y Woodhouse, 1993: 61). De esta manera, se le delega a la burocracia la toma de decisiones sobre aquellos asuntos usualmente críticos que no quedan claros en la ley. Por ejemplo, una situación complicada en la implementación de toda política es la determinación de prioridades para resolver el ajuste entre medios limitados para conseguir determinados productos. En estas situaciones, se le atribuye a la burocracia la aplicación de una racionalidad con arreglo a fines, como si se tratara del uso de una regla. Pero los oficiales de estado, especialmente su elite, también están en posición de introducir sus propios valores, preferencias, interpretaciones y prioridades cuando se involucran en la implementación de una política determinada. Sería ingenuo pensar que los burócratas no tienen agendas propias, como supone Weber cuando hace la distinción entre la responsabilidad del cuadro administrativo y la responsabilidad del líder político. Los oficiales del estado protegen programas, construyen carreras, incrementan su autoridad y promueven visiones particulares de lo que es el interés público. Su contribución al desarrollo de las actividades del estado no sólo se reduce a la gestión de los procedimientos, sino que aporta efectivamente con diseño e implementación estratégica en los espacios que no están predeterminados por el marco legal.

iv) ‘Autonomía anclada’ o las alianzas políticas y sociales como recurso de poder.

‘Embedded autonomy’ es un concepto tomado de Peter Evans (1995) para describir la formación de alianzas entre la burocracia del estado y grupos sociales y políticos. En este capítulo hemos analizado la autonomía de la acción burocrática como una condición de su coherencia corporativa, su efectividad y su capacidad de producir bienes públicos. Efectivamente, el desarrollo de los instrumentos de política que intervienen sobre la sociedad se acompañan de la formación y movilización de los grupos sociales destinatarios, de manera que la eficiencia técnica de la acción burocrática exige la limitación de la acción colectiva en la sociedad, manteniendo a raya sus opciones de interferir y cooptar el proceso de implementación. Sin embargo, la acción burocrática tampoco es efectiva si es que, bajo el pretexto de la productividad, convierte la autonomía en aislamiento, cerrando los canales de comunicación con los intereses sociales. En situaciones de este tipo las políticas públicas

tienen altas probabilidades de enfrentar resistencia de parte de la convención social e incluso fracasar en la etapa de implementación. De este modo, si la burocracia es capaz de combinar la coherencia corporativa, que le proporciona la autonomía, con la conexión con grupos sociales y políticos, incrementa considerablemente su capacidad de acción así como su ‘inteligencia’ en cuanto al seguimiento de los efectos de las políticas públicas. La ‘autonomía anclada’ en la sociedad se constituye como un medio de la acción burocrática, que la empodera en relación a la autoridad política, cuando es el cuadro administrativo es el que maneja selectivamente los vínculos y alianzas con los grupos sociales, como una forma de obtener información y legitimidad, manteniendo el control sobre el desarrollo de las políticas públicas.

La burocracia puede manejar a su favor los vínculos que genera obligadamente con grupos políticos. Por ejemplo, según Spiller y Tomasi (2003) uno de los factores que determina el éxito del parlamento en la aprobación de las leyes (lo cual no se refiere necesariamente a su calidad) es el nivel de interacciones entre los parlamentarios. A mayor número de interacciones, esto es, interacciones repetidas entre miembros del parlamento que llevan años como representantes de sus partidos, es más probable lograr un consenso legislativo, aún cuando no se comparta la definición del problema que se quiere resolver con la ley ni exista simetría en el manejo de la información. La misma lógica se aplica entonces a los oficiales del estado, que tienen la posibilidad de interactuar con representantes del poder político en el parlamento, apoyarlos técnicamente en su trabajo legislativo y conseguir que la perspectiva de la burocracia sea introducida en las indicaciones a los proyectos de ley o en la aprobación de lo que ha sido originalmente propuesto por el ejecutivo.

De todas formas, la ‘autonomía anclada’ describe momentos específicos en lugar de situaciones constantes. No es demasiado frecuente que la acción de la burocracia logre mantener el control sobre sus vínculos con la sociedad y ocurre que una vez que las políticas consiguen movilizar a los grupos sociales destinatarios éstos reaccionan colectivamente demandando la extensión o aceleramiento de los procesos iniciados. Un claro ejemplo de esta tendencia fue la reforma agraria en Chile, donde el estado comenzó dirigiendo la redistribución de tierras y la sindicalización campesina, pero seguidamente

tuvo que enfrentar altos niveles de militancia social, que exigían la radicalización de todo el proceso. Como se planteó en el primer capítulo, las políticas del estado pueden convertirse en un catalizador de la acción colectiva en la sociedad y, en este contexto, la acción de la burocracia se constituye como un agente, cuya relevancia social se incrementa conforme va perdiendo el control de las políticas de estado que administra. La autonomía anclada es sólo la parte inicial de un ciclo de movilización de la sociedad que se gatilla por la implementación de políticas públicas.

El motivo principal de este subcapítulo ha sido plantear que la política es efectivamente hecha por aquellos que la implementan. La burocracia incrementa su poder en la medida en que, como plantea Parsons (1968: 44), convierte un conjunto de situaciones y relaciones con la sociedad y la autoridad política en medios de la acción, que son efectivamente movilizados para el logro de sus fines. Así, la burocracia interviene en el proceso político de toma de decisiones y adquiere responsabilidad por los efectos de sus acciones. En qué medida este sentido de responsabilidad se refleja en la articulación con otros intereses sociales, discutiremos en el siguiente apartado.

5. Acción burocrática y los intereses sociales

A. Burocracia, tecnocracia y nación

Recapitulando los argumentos sostenidos en este capítulo, la acción de la burocracia no siempre es un instrumento o extensión de intereses políticos o intereses de clases sociales. En ciertas condiciones la acción de la burocracia adquiere autonomía con respecto a estos intereses, y es capaz de movilizar sus propios recursos de poder dentro de la administración del estado. En estos casos, las políticas públicas que diseña e implementa el estado son también reflejo de los intereses de la burocracia. Así, la capacidad de acción de la burocracia permitiría explicar las diferencias existentes en la calidad de las políticas de algunas agencias del estado con respecto a otras. Por ejemplo, según Esping-Andersen (1998), existen tres modelos distintos de estados de bienestar: el modelo anglosajón, el modelo europeo continental y el modelo escandinavo. El modelo escandinavo se basa en la generalización de demandas particulares como derechos para el conjunto de la sociedad. El modelo europeo continental compensa a las familias por los costos de reproducción de la fuerza de trabajo. Finalmente, el modelo anglosajón, donde cabe el caso de Estados Unidos, administra bienestar donde en sectores específicos de la población donde el mercado falla en asignar recursos. Entonces, cómo explicar el caso del sistema de seguridad social de Estados Unidos, que es obligatorio para toda la población y tiene fuerte componentes redistributivos. La respuesta se puede encontrar en el papel jugado por la burocracia.

Theda Skocpol cita un estudio comparativo de Hugo Hecló llamado ‘Modern social politics in Britain and Sweden’. De acuerdo a este estudio:

“los administradores civiles tanto en Gran Bretaña como en Suecia consistentemente han hecho contribuciones al desarrollo de la política social más importantes que los partidos políticos y los grupos de interés. Las condiciones socioeconómicas, especialmente las crisis, han estimulado sólo demandas esporádicas de los partidos y grupos de interés, sostiene Hecló. Han sido los administradores civiles, sobre la base de recursos de información, análisis y experticia, quienes han enmarcado los términos de nuevas

elaboraciones de políticas como correcciones, menos de condiciones sociales, más de las percibidas fallas de políticas anteriores, en términos de la propia concepción de la burocracia de gobierno sobre lo que se estaba haciendo” (Skocpol, 2002: 11-12).

Entonces, el estado de bienestar, en los casos señalados, puede ser explicado por la agencia de la burocracia antes que por la acción de las clases sociales y los partidos políticos. No deja de ser una conclusión extraordinaria. La construcción de la sociedad ha sido una tarea emprendida por unos en nombre de otros. Nuevamente surge la pregunta por una particular orientación de la acción burocrática hacia el desarrollo e integración de la sociedad. Como discutimos más arriba, la asociación entre la burocracia con la protección de la sociedad es posible, como es igualmente posible la articulación entre burocracia y capitalismo. Lo que nos parece una constante de la acción burocrática es el interés por no reducirse a la ejecución de una función. La motivación del cuadro administrativo por desenvolverse con iniciativa en sus ámbitos de acción conduce a que busque interpretar y llevar a la práctica su propia noción de interés general. Llamamos aquí tecnocracia al reemplazo de lo ‘público’, el consenso político, por la acción burocrática. Esta acepción del término coincide con aquella ya introducida, que identifica a la tecnocracia con un segmento superior de la burocracia.

Fernando Atria (2003) sostiene que la incapacidad que ha tenido la sociedad chilena para resolver políticamente el problema de la justicia en las violaciones a los derechos humanos realizadas durante la dictadura militar terminó por traspasar a los jueces la responsabilidad por encontrar la manera legal de reconciliar moralmente al país. En el contexto de la transición política, donde la ley de amnistía frenó las demandas por justicia de parte de los familiares y afectados por la violencia política de los militares, el trabajo de los jueces que procesaron a los responsables de desapariciones bajo la figura de los ‘secuestros permanentes’ constituyó un mecanismo técnico, un resquicio legal, para suplir el déficit de justicia y reconciliación de la sociedad chilena con respecto a su pasado inmediato. Por un lado, al introducir esta figura los jueces vieron incrementado su prestigio y, en este sentido, actuaron ante los casos ajustando el código legal para la realización de un valor sustancial. Por otro lado, la sociedad encontró en el trabajo de los jueces un camino para la realización

directa del interés nacional por justicia y reconciliación. De esta manera, podemos afirmar que, de manera estructural pero no por eso necesaria, una consecuencia de la autonomía e iniciativa de la acción de la burocracia es la identificación de sus productos con el interés nacional. La burocracia tiene la capacidad de convertir la distancia que adquiere con respecto de la sociedad en contenido de política pública.

“[...] las agencias que intervienen directamente en la redistribución del ingreso deben, por definición, involucrarse en las relaciones entre los grupos dominantes y los subordinados. Ellos típicamente no pueden – como la mayoría de las agencias que implementan políticas orientadas a la acumulación si son podrían – confiar en los mecanismos desarrollados por el mercado para el procesamiento y coordinación de la información, de modo que deben obtener la misma información y los mismos resultados con recursos administrativos. Tampoco pueden legitimar sus actividades en términos de un buen desempeño de acuerdo a los criterios de mercado, como lo hacen las empresas del estado y sus intervenciones suelen ponerse en conflicto con las normas sociales ancladas tanto en la costumbre como en las políticas perseguidas por otras instituciones del estado. En síntesis, las políticas de redistribución del ingreso típicamente deben trabajar contra el mercado y las normas sociales” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 53).

Por lo tanto, si es que se identifica burocracia con interés nacional o razón del estado, es porque ella genera un punto de vista propio, una especie de tercer relato con respecto a dos versiones en una disputa por el poder. Su particularidad es que plantea los problemas y sus oportunidades de solución en un marco que va más allá de los enfoques de corto plazo, propios de los ciclos electorarios. La perspectiva de la burocracia es renuente al uso del discurso político como mecanismo de movilización, de forma que para conseguir el apoyo de la sociedad debe recurrir a la efectividad de la acción programada y la valoración política de sus resultados.

La identificación entre acción burocrática e interés nacional, que aquí hemos denominado tecnocracia, no significa que la administración suplante al espíritu de un pueblo. Las sociedades como unidades integradas son entelequias y la idea de nación como la

correspondencia entre instituciones y valores compartidos es más bien un proyecto de la dominación legal racional que una condición de entrada. La acción de la burocracia no interpreta la identidad e interés de una nación, sino que lo produce, a través del poder del estado. Como vimos en el primer capítulo, la delimitación de los grupos de la sociedad que se definen como portadores de interés generales, pues la solidaridad de sus miembros depende de las políticas de decomodificación que administra el estado, constituye una manera efectiva de construir la nación ‘desde arriba’. En este proceso, como plantea Gino Germani en ‘Política y sociedad en una época de transición’, los efectos de la intervención estatal también pueden conducir a la generación de tensiones entre los grupos sociales, donde “es una cuestión relativa al ‘balance de consecuencias’ del conflicto mismo, al decidir sobre su relativa funcionalidad” (Germani, 1965: 60). Hay ocasiones en que la acción de la burocracia se orienta por una visión diferida del interés nacional, es decir, como un proyecto futuro de integración del conjunto de la sociedad, que para ser llevado a cabo requiere excluir a parte de la población de ser reconocidos social y políticamente.

B. Acción burocrática y democracia

Planteamos al comienzo de este capítulo que el desarrollo de la burocracia, como cuadro administrativo del estado moderno, obedeció, en una buena medida, a presiones por democratizar los esquemas tradicionales de dominación. Sin embargo, la burocracia guarda una relación complicada con la democracia. Si la autonomía de la acción es una condición para la productividad de la burocracia, la democracia podría representar una amenaza a esta prerrogativa. Precisamente, en esta línea Niklas Luhmann traza la tensión entre administración y democracia:

“Los procesos de decisión son [...] procesos de exclusión de otras posibilidades. Producen más ‘no’ que ‘sí’, y cuanto más racionalmente proceden y someten a contraste un mayor número de posibilidades, tanto más elevada es su tasa de negación. Reclamar una participación intensa y comprometida de todos significaría elevar la frustración a la condición de principio: quien entienda de este modo la democracia debe arribar, de hecho, a

la conclusión de que es incompatible con la racionalidad” (Luhmann ‘Komplexitat und demokratie’ página 319 citado en Habermas, 1998: 158).

Para Luhmann, la ciudadanía estaría en el entorno de la administración del estado. En este sentido, las energías invertidas en el funcionamiento del aparato burocrático se concentrarían solamente en conseguir ajustes internos de manera eficiente, es decir, a través de mecanismos que reduzcan la complejidad. No habría, por lo tanto, necesidad de legitimar las políticas públicas por su contenido. En un contexto de este tipo, la autonomía de la acción burocrática sería una cualidad inmanente de la dominación legal-racional, y no un efecto específico y coyuntural.

La perspectiva de Luhmann permite captar la racionalidad de la acción burocrática, cuya efectividad depende de la regulación selectiva de sus intercambios con la sociedad. Sin embargo, esta descripción no es total. La autonomía de la acción burocrática conduce a la responsabilidad política por el diseño, implementación y perfeccionamiento de los instrumentos de intervención estatal. Con ello, la burocracia genera alianzas con intereses sociales y, refutando la concepción weberiana, se produce una descentralización política de la autoridad:

“[...] mientras más el estado quiera penetrar la vida social y económica, menos probable resulta que los liderazgos a un nivel bajo-operativo puedan darse el lujo de actuar simplemente como subordinados en una cadena burocrática de mando. Tanto para asegurar un eficiente proceso de toma de decisiones como para permitir la existencia de relaciones políticas más efectivas, el estado debe descentralizar sus actividades, aislando ciertos aspectos operativos de las sub-unidades con respecto al control de la burocracia central” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 55-56).

Un estado que se desenvuelve sobre una diversidad de problemas sociales no es compatible con una organización exclusivamente vertical de la distribución de responsabilidades, que reserve a la cúspide la capacidad de actuar políticamente. Por el contrario, requiere de liderazgo y responsabilidad política en los niveles intermedios, encargados de programas

específicos, quienes rinden cuentas a la sociedad (accountability), no sólo a su superior político, y también actúan con iniciativa ante oportunidades de movilizar grupos sociales a favor de las políticas de estado. De esta manera, la autonomía de la acción burocrática puede derivar en intentos de la sociedad por capturar y cooptar estas unidades específicas del estado descentralizado, convirtiéndola en un ámbito de representación y conflicto entre intereses particulares.

“Como una consecuencia de la intervención del estado, entonces, las antinomias de la sociedad civil tienden a reproducirse por si mismas dentro del estado, erosionando su capacidad para una coherente acción corporativa” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 59).

En un extremo, la integridad del estado y la coherencia de la acción burocrática pueden verse amenazadas. Una ‘crisis de racionalidad’ en los términos usados por Luhmann. La movilización social que acompaña el proceso de intervención impulsado originalmente por una agencia estatal puede culminar con la captura de esa parte del aparato del estado por grupos sociales organizados, que la usan para sus propios propósitos. De acuerdo a Oscar Oszlak:

“[...] en una gran medida, esta fragmentación de la burocracia puede ser explicada por relaciones simbióticas entre las agencias burocráticas y sectores organizados de la sociedad. En su búsqueda por legitimidad y recursos, estas agencias tratan de movilizar clientes influyentes, aunque la relación suele conducir a una captura burocrática de las agencias por parte de sus clientes” (Oszlak, 2005: 493).

¿Cómo se asegura, entonces, la coherencia de la acción burocrática? ¿Cómo se mantiene la ‘autonomía anclada’ de la burocracia ante la amenaza de fragmentación provocada por los intereses sociales que ella misma ha contribuido a movilizar? La relación entre estado y democracia incrementa la complejidad de la gestión pública, lo cual exige la existencia de mecanismos de integración dentro de la burocracia. De la misma forma que Durkheim encontró, en la ‘División del trabajo social’, las ‘bases no contractuales del contrato’, nuestra discusión apuntará a descubrir las ‘bases no burocráticas de la burocracia’. Más allá

de la ideología del estado, que la acción de la burocracia cree interpretar, existen valores comunes, no instrumentales, que determinan la solidaridad de la administración y hacen posible la articulación entre iniciativas que se llevan a cabo en los espacios que no prescribe la ley. Sobre este tema tratará el siguiente capítulo.

En este segundo capítulo hemos completado un sólo propósito: demostrar que la acción de la burocracia no es puramente instrumental ni técnica, sino que también es conscientemente política, de manera que participa responsablemente en la toma de decisiones sobre los asuntos del estado. Para respaldar esta afirmación, se plantearon las condiciones y medios que constituyen a la acción burocrática y se incorporaron conceptos explicativos, como el de 'autonomía anclada', de Peter Evans. El resto son consecuencias: la personificación de la ideología del estado, la tecnocracia como anticipación de los intereses nacionales, la vinculación con la sociedad, la existencia de valores que constituyen a la burocracia como grupo de interés.

En la discusión, se vuelve a ratos complejo diferenciar al estado como unidad de lo que llamamos acción burocrática, pues ésta connota el despliegue de aquél. Lo que resulta interesante es constatar que la sociología no se ha caracterizado por hacer esfuerzos especiales en tal dirección, es decir, aislar en la burocracia un tipo de acción colectiva, que es específica no sólo por sus medios sino que también por sus orientaciones normativas. Debe haber un interés involucrado en el cuadro administrativo del estado que explique su carácter expansivo, que responde ante las contradicciones de la sociedad con más agencias públicas, nuevas políticas y nuevos instrumentos, estrategias perfeccionadas y también competencia entre iniciativas de la propia burocracia. Esta motivación explica que la burocracia participe en la lucha por el poder dentro del estado y que el estado actúe constructivamente sobre la sociedad.

Existen grupos sociales y políticos cuyas demandas sobre el poder han conducido a la formación del estado de bienestar. La pregunta es entonces si la burocracia constituye uno más de estos grupos o si sirve a uno de ellos ¿Es la burocracia parte de una clase social o constituye una clase en si? Aquí si la sociología parece poner más atención. La articulación entre una base estructural de clase y orientaciones simbólicas afines constituye una aproximación contundente, la del materialismo, para explicar la acción colectiva. Pero la

burocracia como grupo o como clase tiene por bases estructurales sus orientaciones simbólicas. Sobre este tema discutiremos en el siguiente capítulo.

Capítulo III

La construcción social de la burocracia

En este capítulo nos hacemos cargo de responder la pregunta planteada al final del capítulo anterior acerca de las bases sociales de la burocracia. De manera indirecta, la coherencia de la acción burocrática sugiere la existencia de un conjunto de orientaciones compartidas que aseguran niveles suficientes de cohesión en el cuadro administrativo frente a espacios no predeterminados por la dominación legal racional y que se convierten en ámbito de disputa entre las iniciativas de la autoridad política, los intereses sociales y la propia burocracia. La posibilidad que la acción burocrática intervenga efectivamente en el proceso político de toma de decisiones, movilizándolo sus intereses materiales e ideales, requiere de un sustrato común que constituya a los funcionarios en un cuerpo articulado, de manera que no se comporten en el estado como un instrumento de intereses externos. Como plantea Evans, estas bases sociales de la burocracia existen como resultado de un proceso de largo plazo, que se extiende junto con el desarrollo del estado moderno. Se trata, en el fondo, de preguntar por la raigambre social de las instituciones políticas.

En los capítulos anteriores hemos replanteado sociológicamente a la burocracia, en el sentido de explicar sus particulares motivaciones para la acción y su efecto sobre la relación entre estado y sociedad. Intencionadamente, la discusión ha evitado referirse al fenómeno burocrático como efecto o función de un poder social o político independiente. Pero en este nuevo capítulo recuperamos una mirada más ‘anclada’ en la estructura social, particularmente en el estrato específico que integra las filas del cuadro administrativo del estado y las instituciones sociales que lo constituyen. En este capítulo ‘lo social’ explica a la burocracia y no la burocracia a ‘lo social’.

La discusión sobre el anclaje social de la burocracia del estado nos remite, en primer lugar, a la dimensión simbólica o normativa de la acción burocrática. Para Durkheim, por ejemplo, toda expresión legal no se sostiene por sí misma, sino que por la fuerza vinculante proveniente de los valores sociales. De esta forma, si la burocracia se identifica con las políticas de estado es porque éstas se fundan en la ‘moral social’. Max Weber, por otro lado, plantea que la dominación legítima nunca se basa en consideraciones puramente instrumentales, sino que convierte sus mandatos en máximas de conducta, en un ‘deber’, para quien obedece. Entonces, los valores que aseguran la conducta de la burocracia son los

mismos que detenta la autoridad, así como la sociedad le reconoce legitimidad a estado porque éste la representa y persigue sostenidamente la realización de sus fines e ideales. En este sentido, la acción burocrática sólo puede ser efectiva si es que moviliza valores e intereses válidos desde el punto de vista de la sociedad. Es porque la burocracia como grupo se forma en la sociedad, en el marco de instituciones educativas, dentro de grupos de interés y con una posición concreta en relación a las clases sociales, que su acción tiene la capacidad de actualizar la legitimidad del estado.

Sin embargo, la discusión sobre las bases sociales de la burocracia nos plantea el recurrente dilema de su falsa universalidad en el contexto de relaciones contradictorias entre clases sociales. Para Marx, las relaciones sociales de producción constituyen los fundamentos de la institucionalidad política, legal e ideológica de la sociedad. De esta manera, es imposible que un grupo social, como la burocracia, pueda ser particular, en virtud de su base de clase, y universal, de acuerdo a la naturaleza de sus tareas en el estado. Si ese fuera el caso, la base estructural estaría desacoplada de las orientaciones simbólicas de la acción burocrática. Más bien, lo que ocurre es que intereses de clase, por lo tanto particulares, se representan como intereses generales en el estado, cuando en verdad no lo son. ¿Significa esto que el carácter social de la acción burocrática la condena a depender de intereses de clase y perder con ello su autonomía? ¿Puede la burocracia ser explicada por sus bases sociales y al mismo tiempo habitar en el estado?

Habermas nos proporciona una excelente entrada para comprender la construcción social de la burocracia. En su visión, las relaciones sociales de producción son la infraestructura del mundo de la vida. No obstante, el mundo de la vida no se explica por su base material. El sentido, los valores y la autenticidad del mundo de la vida comienzan en sus propias reglas de reproducción. Nuestra propuesta es explicar a la burocracia por su anclaje estructural como grupo en las instituciones que constituyen a la sociedad, pero no en las relaciones de producción económica de la sociedad. Así, es posible plantear que la acción de la burocracia, que combina racionalidad instrumental con orientaciones normativas, se identifica con los fines del estado, por definición colectivos y universales. El estado, como una institución decisiva del 'sistema', refuerza su legitimidad por el enraizamiento de su

cuadro administrativo en el 'mundo de la vida' y porque el mundo de la vida no es una emanación de intereses puramente económicos.

1. Los fundamentos de la burocracia en la estructura social

A. Las bases estructurales

Al final del segundo capítulo se plantea el siguiente problema: “mientras mayor sea la diferenciación, especialización e interdependencia, mayor será el grado de complejidad e incertidumbre de la administración pública y, en consecuencia, mayor será la necesidad de establecer mecanismos apropiados para su articulación e integración” (Oszlak, 2005: 492). Frente a la complejidad creciente del estado, conforme extiende sus funciones sobre la sociedad, la coordinación e integración de la burocracia se convierte en un problema de adaptación interna. Como respuesta de parte de la autoridad política y del cuadro administrativo, permanentemente se generan leyes y reglas que tipifican las reacciones de la burocracia ante situaciones específicas. Sin embargo, la misma eficacia que el apego a reglas comporta para la acción burocrática, en determinados casos conduce a reducir su capacidad de adaptación ante circunstancias no previstas (Merton, 1964: 207). El estado, por otro lado, tampoco puede anticipar, por medio de los reglamentos, todas las circunstancias que son enfrentadas por su cuadro administrativo. De esta manera, la capacidad de la burocracia de reducir la contingencia del estado depende de la internalización de normas que predeterminen el ‘sentido’ de su acción ante situaciones imprevistas y que también proporcionen un nivel suficiente de coherencia frente a la creciente diferenciación de las funciones públicas. La pregunta es por las bases normativas que aseguran, más allá de los reglamentos, leyes e incentivos económicos, la cohesión de la burocracia del estado.

“La construcción de los ‘fundamentos no burocráticos del funcionamiento de la burocracia’, esto es, la creación de las fuentes no instrumentales de cohesión del aparato burocrático, especialmente de su elite, es una empresa de largo plazo. Tales bases no pueden ser levantadas ad-hoc, dentro de tramos de tiempo cortos, que responden a cambios en las urgencias políticas, sólo por la necesidad de presentar a la intervención administrativa como poderosa y efectiva” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 59).

La respuesta más directa a la pregunta por los fundamentos de la burocracia nos conduce a estrato o clase social que la integra. De acuerdo a Hegel la burocracia del estado moderno esta formada por la clase media. De allí su carácter universal:

“El Estado racional y, por tanto, constitucional posee, según Hegel, una base social: la clase media. En esta clase se halla la cultura que se une a la consciencia del Estado, de la que es portadora. No hay Estado moderno sin clase media, su cimiento en lo que se refiere a la inteligencia y a la legalidad (cf. *Philosophie du droit*, secc. 297). Ni campesinos ni obreros, clases trabajadoras y productivas, pueden constituirse en pilares del Estado. De esta clase media, bien por coacción, bien por vía de concurso, salen los funcionarios (cf. *Encyclopédie*, secc. 528). Una burocracia competente, seleccionada mediante pruebas severas: tal es la verdadera base social y la sustancia del Estado” (Lefebvre, 1997: 9-10).

Como interpreta Lefebvre, la clase media representa un momento de la sociedad civil, que se eleva por sobre el conflicto entre las clases vinculadas directamente a la producción, constituyendo la inteligencia y la cultura del estado. Es la distancia con respecto a la lucha por la subsistencia y es el ejercicio mismo de las funciones estatales lo que forma la base social de la burocracia. Esta clase media tiene lugar tanto en la sociedad civil como en el estado. Siempre existe el riesgo que el cuadro administrativo adopte “la posición aislada de una aristocracia y transforme la cultura y la capacidad en medios arbitrarios y de dominación” (Hegel, 1975: 345).

No es un propósito de este capítulo abrir una discusión sobre teoría de las clases media, sin embargo resulta ineludible referirse al problema que éstas representan para la sociología de Marx. Si aceptamos que sólo son clases sociales aquellas que se constituyen en la esfera de la producción material, dentro de relaciones económicas de explotación, los grupos que poseen pequeña propiedad, o tienen cargos directivos en burocracias estatales o en empresas, o dependen de instituciones que los protegen de las relaciones de mercado, no pueden ser considerados como verdaderas clases sociales. De acuerdo a Poulantzas (1997), la burocracia es una fuerza social y no una clase, porque no tiene asidero en la base

económica. Resultaría contradictorio definir a la burocracia como clase administrativa o política.

El análisis de Marx sobre el desarrollo del capitalismo sugiere la disolución de las capas medias dentro de las filas del proletariado. Sin embargo, durante el siglo XX las clases medias se expandieron significativamente en lugar de contraerse, lo cual imposibilitó que el proletariado se pudiera constituir como mayoría social y política (Przeworski, 1997). Análisis más sofisticados se hicieron necesarios. Erik Olin Wright es interesante en este tema, porque distingue en las clases medias posiciones contradictorias entre las relaciones sociales de producción, donde son explotadas, y la administración del poder, donde son explotadoras. Habría una doble constitución de las clases medias:

“Por un lado, ellos son como trabajadores que están excluidos de la propiedad de los medios de producción. Por el otro, ellos tienen intereses opuestos a los de los trabajadores, por el control efectivo que ejercen sobre la organización y por sus habilidades (skill assets)” (Olin Wright, 1999: 127).

Este modelo es particularmente útil para nuestros propósitos. La burocracia tiene anclaje en la estructura social como clase media. Esta sería su condición de ‘clase en sí’. Pero hay otro nivel que también constituye a la clase media en burocracia: el nivel de la administración del poder. Como vimos con Hegel, en el estado la clase media adquiere su conciencia como universalidad, es decir, representa el momento de la ‘clase para sí’. Sabemos que entre la ‘clase en sí’ y la ‘clase para sí’ media la conciencia de clase: orientaciones normativas para la acción colectiva basadas en un sentido de colectividad o prestigio compartido. En este caso, los referentes simbólicos de la clase media están en su condición de estamento administrativo del estado, que tiene un papel y una posición con respecto a los asuntos del interés público.

La burocracia tiene sus bases estructurales en la clase media y sus referentes simbólicos en el estado. Como plantea Olin Wright, está en una posición contradictoria como clase. Sin embargo, no es posible deducir ni explicar la conducta de la clase media como burocracia,

en el nivel del estado, por su posición en la estructura social. Esta idea la hemos planteado como la autonomía de la acción burocrática. Por lo tanto, ¿Qué sentido tiene encontrar en las clases medias la base social de la burocracia si es que la posición en la infraestructura no determina la acción en la superestructura?

No es necesario bajar a la fábrica y la explotación para encontrarnos con la clase social que lleva a cabo la gestión del estado. La base de la burocracia está en las clases medias, pero no en aquellas pequeñas propietarias y artesanales, que estaban condenadas a fundirse con el proletariado en virtud del proceso de concentración del capital, sino que en nuevas clases medias, que no se definen por su papel en el proceso productivo, más bien por su rol en las instituciones políticas. A este nivel, pierde sentido discutir sobre si la burocracia, como tal, constituye una clase.

B. Las nuevas clases medias

Las nuevas clases medias se diferencian de las clases medias tradicionales - pequeñas propietarias, auto-empleadas y cuya expansión es improbable en el contexto de la competencia de grandes empresas – porque no se forman en el ámbito de las relaciones sociales de producción y se consolidan y crecen al amparo del estado, las instituciones políticas y la administración de la sociedad. Discutamos algunas características de las nuevas clases medias.

i) Las nuevas clases medias se caracterizan por ser grupos profesionales, que se definen por la posesión y certificación del conocimiento. Según Wright Mills: “en ninguna otra esfera de la sociedad del siglo XX el cambio de las antiguas a las nuevas clases medias ha sido tan evidente y su ramificación tan amplia y profunda, como en las profesiones” (Wright Mills, 2002: 112). Las nuevas clases medias obedecen a la separación, acusada por Marx, entre trabajo manual y trabajo intelectual. No obstante, el trabajo intelectual no es aquí pensamiento especulativo o puro, separado de la práctica. Un aspecto distintivo de las nuevas clases medias es que el trabajo intelectual es realizado como trabajo asalariado. De la misma forma que un obrero sin medios de producción no tiene otra posibilidad que

ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado y el único que puede dar valor de cambio por ella es quien posee los medios de producción, los intelectuales profesionales sólo pueden valorizar su conocimiento en el marco de las instituciones burocráticas, ya que ellas poseen los medios de administración. En este contexto, la certificación del conocimiento se utiliza como vehículo para mejorar el posicionamiento y la valoración económica de acción burocrática dentro de la organización. Según Randall Collins, las credenciales educativas han “suministrado los medios para construir enclaves especializados técnicos y profesionales, equipos elaborados de burócratas y en general han servido para monopolizar empleos por parte de grupos especializados de trabajadores y así aislarlos de presiones a favor de un trabajo directamente productivo” (Collins, 1989: 105).

La teoría weberiana de las clases y estamentos se detiene justamente en las operaciones de clausura que estos grupos ejercen para delimitar sus fronteras. Las clases lo hacen apropiándose monopólicamente de oportunidades de mercado, mientras que los estamentos reclaman un estilo de vida especial, que se identifica con privilegios que también son asegurados de manera monopólica. La reformulación de Frank Parkin (1984) sobre la teoría weberiana de las clases considera a la educación en la profesión como un ejemplo de estos bienes y oportunidades que son usados para obtener status y valoración por el desempeño de funciones específicas en el estado. La posesión de credenciales educativas define la ruta principal para un mejor acceso a los medios de la administración como recursos de poder.

ii) El trabajo de las nuevas clases medias, que llamamos acción burocrática, no constituye trabajo productivo, no en el sentido de la teoría del valor-trabajo. El desarrollo histórico de la burocracia se asocia a la generación de un mercado de trabajo paralelo al del trabajo productivo, que se expande conforme se extiende el alcance de la dominación estatal sobre la sociedad. Ello también impacta en un incremento de las instituciones educativas, favoreciendo, recursivamente, la ampliación de las nuevas clases medias.

Cabe preguntarse si este mercado de profesionales tiene una lógica diferente para determinar el valor del trabajo. Si partimos de la base que los grupos profesionales ejercen monopolio sobre el ámbito de conocimiento que dominan, lógicamente el precio del trabajo

se explicaría por factores políticos y no por su valor de uso. Como consecuencia, en la acción de la burocracia no se da una correlación necesaria entre mayor conocimiento y mayor productividad.

(iii) La existencia de las nuevas clases medias depende de las organizaciones burocráticas. Como clase se construyen en la administración de la sociedad, en sus instituciones y no el mercado. Sin los medios de administración, no tendrían capacidad de acción como burocracia y su conocimiento especializado no tendría valor como recurso de poder. Las nuevas clases medias se definen, en consecuencia, por el control que ejercen sobre los medios de administración, lo que Olin Wright (1999) llama activos organizacionales.

Los medios organizacionales determinan, a su vez, la naturaleza de la acción que ejecuta quien los administra. En este sentido, Collins señala que,

“no hay sólo *trabajo productivo*, sino hay también *trabajo político*. Por este último, quiero significar principalmente esfuerzos dentro del maniobrar en la política de las organizaciones. El trabajo productivo es el responsable de la producción material de las riquezas, pero el trabajo político establece las condiciones bajo las cuales se produce la apropiación de la riqueza” (Collins, 1989: 62).

El trabajo productivo genera excedente, mientras que el trabajo político, ejecutado por la burocracia, determina su distribución. En este sentido, las sociedades del estado de bienestar son aquellas donde el control de los activos organizacionales se traduce en distribución de parte del excedente socialmente producido.

C. Estructura social y nuevos clivajes

Como consecuencia de la administración de los medios organizacionales, las nuevas clases medias establecen vínculos con las otras clases. La importancia del estado en la redistribución económica conduce, en primer lugar, a que las luchas sociales se dirijan al él, con el propósito de acceder al uso de los activos organizacionales como herramientas

políticas. Ello, en segundo lugar, sitúa a la burocracia en una posición de mediadora entre las clases, a la vez que inaugura una nueva forma de explotación, no la del trabajo productivo, sino que una dominación ejercida por la burocracia, en virtud de la distribución desigual de los recursos organizacionales en la sociedad:

“la nacionalización de los principales medios de producción es, en efecto, una igualación radical en la propiedad del capital: todo el mundo posee una participación determinada por su condición de ciudadanía. Tales revoluciones, sin embargo, no eliminan, y en verdad en una considerable medida fortalecen y profundizan, las desigualdades en el control efectivo sobre los activos organizacionales” (Olin Wright, 1999: 124).

En tercer lugar, como sugiere Olin Wright, la participación de la burocracia en la administración del conflicto entre las clases conduce a nuevas opciones de transformación de la sociedad capitalista. El manejo de los problemas de integración social derivados del capitalismo y la contención de la contradicción de clase por parte del estado inaugura un nuevo clivaje, que opone la política al mercado. Esto significa que el desarrollo de la burocracia junto con la expansión del estado plantean una posible alternativa al capitalismo, de una sociedad estratificada por el conocimiento y la distribución de los medios de administración, en lugar de estar dividida por la propiedad de los medios de producción. Según Olin Wright,

“en el sector del estado, donde las carreras de los expertos y los burócratas están menos vinculadas al bienestar del capital corporativo, es el lugar en que perspectivas más estatistas de cómo la economía debe ser conducida ganan mayor credibilidad” (Olin Wright, 1999:130).

Para nuestro autor, la burocracia del estado representa una potencial oposición al predominio del capital en las relaciones sociales y políticas. Este nuevo clivaje implica nuevas articulaciones y alianzas de intereses entre las nuevas clases medias y las otras clases sociales. De esta forma, la burocracia puede actuar en el estado representando aquellos intereses de las clases sociales que favorecen la preeminencia del estado por sobre

el mercado. O bien, la burocracia puede establecer alianzas con aquellos grupos y clases cuyo predominio en la sociedad permita balancear el desarrollo del proceso de acumulación capitalista con la generación de instancias de redistribución que aseguren la integración social. Esto es lo que llamamos ‘hegemonías progresivas’, parafraseando a Gramsci, es decir, alianzas entre grupos sociales, que son lideradas económica, política y moralmente por una clase en ascenso, y se asocian al desarrollo del conjunto de la sociedad, en términos del cambio en su base económica y una apertura de los espacios de participación. Por contraparte, también existen las ‘hegemonías regresivas’, donde las clases dominantes están en decadencia *vis-a-vis* el estancamiento de la capacidad de la sociedad de combinar productividad con inclusión social. Este tipo de ‘hegemonías regresivas’ típicamente se apoyan en esquemas de representación política que reflejan clivajes y conflictos de décadas pasadas (*freezing hypothesis*, en la teoría de Lipset y Rokhan).

La burocracia del estado puede asociarse a estas ‘hegemonías progresivas’, que le proporcionan vínculos tanto con los grupos que conducen el desarrollo económico y aquellos que promueven la cohesión social. Esto no significa que siempre la burocracia vaya comportarse como un actor político y con homogeneidad interna de intereses. También es frecuente que dentro de las filas del cuadro administrativo se produce una contradicción entre hegemonías en decadencia y los intereses de clases sociales emergentes. Esto se expresa como conflictos, pugnas e incongruencia de paradigmas de políticas sociales en el estado. Según la interpretación de Portelli, en la vinculación entre burocracia y hegemonía “el carácter del vínculo orgánico es reforzado, por otra parte, por el hecho de que los intelectuales orgánicos de la clase dominante chocan con las capas de intelectuales provenientes del antiguo bloque histórico” (Portelli, 1978: 100). En los tiempos de Gramsci existía dentro del estado un conflicto crucial entre los intelectuales tradicionales y los nuevos intelectuales, organizadores técnicos, que se vincularon fuertemente con la industria y la ciencia aplicada. En este mismo sentido, el interés de la burocracia por promover alianzas con las clases subordinadas, a través de políticas redistributivas, típicamente refleja la búsqueda de un apoyo más sólido para el estado dentro del esquema de dominación. Según Claus Offe las políticas públicas del estado de bienestar han apoyado la formación, permanencia y capacidad política de esas clases:

“[...] la política social no es una suerte de reacción del estado al problema de la clase trabajadora; en lugar de esto, contribuye decisivamente a la constitución de la clase trabajadora. La más relevante función de la política social es su regulación del proceso de proletarianización. En otras palabras, el proceso de proletarianización no podría ser pensado como un proceso masivo, continuo y relativamente suave sin pensar también en las funciones constitutivas de la política social” (Offe, 1993: 98).

Con estas ideas volvemos a los planteamientos del primer capítulo: la burocracia participa en la producción y fortalecimiento de la clase trabajadora. Pero ahora le agregamos que la orientación de la acción burocrática hacia las políticas de decomodificación también va en directo beneficio e está en el interés de su base estructural de nuevas clases medias. Burocracia y proletariado comparten su dependencia del estado para reproducirse como clases.

La decomodificación, vimos en el capítulo uno, es el resguardo de determinados valores de uso que son centrales para la construcción de actores sociales con capacidad de acción. Según Esping-Andersen: “cuando los trabajadores son completamente dependientes del mercado, ellos difícilmente pueden movilizarse en un acción solidaria” (Esping-Andersen, 1998: 22). La decomodificación hace posible la supervivencia y el protagonismo político de las clases no propietarias, entre ellas las nuevas clases medias. Estas clases construyen su posición y su conciencia bajo el estado. Sus intereses y demandas, naturalmente, también se refieren a él. Según Brunner,

“la cercanía de la nueva clase media con el estado, y su dependencia parcial de él, contribuyen asimismo a moldear la conciencia social de ese grupo, dotándola de un marcado carácter funcionario-reivindicativo y de una percepción de constituir, por su propia posición en la sociedad, la ‘clase política’ del país.” Asimismo, “su capacidad de generar estilo de vida peculiar se apoya fuertemente en el aprovechamiento en su favor de una cuota importante del gasto público, sea en el terreno del habitat, de la educación, la salud, la recreación y el consumo” (Brunner, 1979: 3).

Las nuevas clases medias no se construyen en las relaciones sociales de producción. Por lo tanto, la burocracia no tiene sus bases en el mercado, ni es una extensión de la clase económicamente dominante. Es por medio de las políticas del estado que se reproducen los fundamentos sociales de la burocracia. Al igual que sucede con la clase trabajadora, su constitución como actor político se articula con la instalación de derechos sociales que son expresivos del interés general del estado. Aquí radica nuestra propuesta para explicar el origen sociológico del cuadro administrativo del estado: sus bases estructurales coinciden con sus orientaciones simbólicas, en el espacio político del estado y en las instituciones sociales que no se rigen por la mercancía como forma de coordinación.

2. Motivaciones y valores de la acción burocrática

A. Motivación y organización

La sociología frecuentemente ha descrito a la burocracia como un instrumento del poder del estado, que se caracteriza por el uso de la racionalidad instrumental y el conocimiento técnico en la administración de los problemas prácticos. La organización burocrática es definida por Habermas como un efecto del sistema, que coordina procesos y funciones con abstracción de consideraciones de valor. Sin embargo, que la organización se componga de funciones, divididas en distintos niveles de responsabilidad y asignación de tareas, no significa necesariamente que la acción burocrática sea sólo un efecto del sistema o que las motivaciones de la burocracia se adecuen exclusivamente a criterios económicos o de apego al procedimiento. La pregunta es si existen aspectos valorativos o emotivos que integren la acción burocrática, de modo que entren en conflicto con la racionalidad de la organización.

Según Collins, la organización burocrática se caracteriza por traducir aspectos no instrumentales o no burocráticos de la acción administrativa en recursos de poder o medios de coordinación:

“[...] los factores cruciales en el poder administrativo son fundamentalmente sociales y políticos. Los recursos tecnológicos clave son los medios de comunicación y administración, pero éstas son las formas externas de la estructura de dominación. Esta estructura, en sí misma, es una red de personas haciendo pactos y amenazas y manipulando expectativas y solidaridades. Es un entramado social en el que los participantes juegan con las ideas y emociones de los otros en un esfuerzo para ganar su confianza o su temor, lo que a su vez, producirá su efecto en el crédito financiero y político que puede ser transmitido dentro de la organización interna de la dominación.” (Collins, 1989: 35).

En la organización, aspectos del mundo de la vida, como la comunicación, los valores y la motivación, están al servicio del sistema y son usados para sus fines de poder.

Para las nuevas clases medias, el contexto de la organización burocrática se torna ambivalente. Por un lado, dependen del sistema para reproducirse como grupo y para adquirir capacidad de acción sobre sus propios intereses y objetivos. Pero al mismo tiempo, “en la capitalización del espíritu, como ha enfatizado Lukacs, el talento y la ideología se convierten en mercancías” (Wright Mills, 2002: 156). Los valores de la acción burocrática frecuentemente claudican ante el funcionamiento de la organización estatal. “[...] los intelectuales políticos son, crecientemente, empleados viviendo de maquinarias de comunicación que se basan en lo que está directamente opuesto a lo que ellos hubieran querido defender” (Wright Mills, 2002: 159).

Las nuevas clases medias no son libres ni independientes en la medida en que su inserción laboral, su capacidad de acción y su propia conciencia se alimenta de las organizaciones e instituciones que administran la sociedad. Lo que Weber denominó ‘jaula de hierro’, hace sentir su poder primero sobre las clases que están en el estado.

“Incluso en los niveles profesionales del trabajo de cuello blanco, sin hablar del trabajo asalariado en los niveles más bajos de las tareas de cuello blanco, la posibilidad de desarrollar y usar una racionalidad individual es frecuentemente destruida por la centralización de la decisión y la racionalidad formal que conlleva la burocracia. La expropiación que la organización del trabajo moderno ha traído consigo va bastante más lejos que la expropiación de la propiedad; la racionalidad en si misma ha sido expropiada del trabajo y cualquier perspectiva total y entendimiento de su proceso. Nunca más libre para planificar su trabajo, mucho menos para modificar el plan al cual está subordinado, el individuo está en una gran medida administrado y manipulado por su trabajo” (Wright Mills, 2002: 226).

Desde el punto de vista de la teoría de la acción social, la caracterización de Wright Mills sobre el trabajo de cuello blanco y su falta de comprensión y control sobre los fines a los que sirve, remite al concepto de alienación. La separación entre los funcionarios y los medios organizacionales, así como la irresponsabilidad política por las finalidades a las que

se orienta la acción del cuadro administrativo, típicamente conduce a que los oficiales de la burocracia estatal sencillamente no tengan comprensión o una imagen clara de los resultados de su trabajo. La pérdida de sentido no se limita aquí al conflicto de valores entre el intelectual burocrático y el líder político, sino que se extiende a la angustia provocada por efectos de una acción que se vuelven en contra de los intereses de quien la ejecuta. O, en otras palabras, la falta de sentido de trabajar a favor de fines desconocidos o que generan directo rechazo. La racionalidad instrumental emerge precisamente en la teoría social (sin hacer referencia al pensamiento kantiano que le antecede) para describir un tipo de acción que se da con especial evidencia en la empresa capitalista y en la burocracia, es decir, a nivel del sistema, y que se caracteriza por encontrar los medios más óptimos para perseguir fines otorgados externamente a la acción misma. Así, la acción instrumental puede servirse de medios totalmente opuestos a los fines desde una perspectiva moral, aunque estén perfectamente ajustados en cuanto a su eficacia empírica. De la dimensión instrumental de la acción burocrática se deriva el problema de la alienación. Ahora bien, que la alienación en la acción burocrática sea experimentada como tal, implica necesariamente la existencia de una racionalidad de valores en el cuadro administrativo del estado. Supone que la acción burocrática, en determinadas condiciones, es capaz de movilizar sus orientaciones normativas en la organización estatal, a la vez que aprovecha oportunidades de influir sobre los fines y resultados que competen a su ámbito de intervención.

También se puede sugerir que la separación entre los medios y los fines en la acción de la burocracia ha contribuido con el desarrollo de una perspectiva ética particular:

“Si, como nunca antes, a los intelectuales les resulta difícil encontrar a sus maestros en las maquinarias impersonales de la autoridad en las cuales trabajan, esto, a pesar de las ansiedades que les pueda causar a ellos, hace posible la generación de posturas de objetividad e integridad que ellos continúan apreciando” (Wright Mills, 2002: 155).

El apego a los medios puede ser también planteado como un mecanismo para resguardar los valores de los funcionarios ante resultados que no controlan. Pero esto no constituye necesariamente un ritualismo genuino y total, al modo que describe Merton. Se trata, más

bien, de un momento específico de repliegue técnico de la acción burocrática, cuando le toca ceder en el conflicto de valores con la autoridad política o simplemente no está en posición de poder para controlar los fines y consecuencias de su acción. Pero la posibilidad de movilizar sus orientaciones y valores es una prerrogativa a la que la burocracia no renuncia permanentemente.

B. Valores postmateriales de las nuevas clases medias

¿Qué valores definen las orientaciones de acción de las nuevas clases medias? De acuerdo a Ronald Inglehart – autor de estudios generacionales sobre las orientaciones de valor en los países centrales – el sustrato normativo de las nuevas clases medias se relaciona con la defensa de la autonomía individual y la vida colectiva, en particular frente al mercado y el poder. Por efecto directo de la decomodificación, es decir, de la posibilidad de una vida social menos dependiente del mercado, los jóvenes de las nuevas clases medias generan patrones de valor postmateriales, que enfatizan la integración social por sobre el crecimiento económico, la defensa del medio ambiente por sobre la productividad del trabajo y la protección de la democracia y la participación frente a intentos autoritarios por resolver los problemas de integración social. Según este autor, la movilización política que las nuevas clases medias hacen de los valores postmateriales implica una disminución de la influencia del factor clivaje trabajadores-propietarios sobre la opinión pública. Esto supone que los valores postmateriales reemplazan progresivamente a las orientaciones materiales, propias del modelo de sociedad industrial, que enfatizan en aspectos como el crecimiento y redistribución económica, la seguridad laboral y la defensa de los intereses nacionales.

Según Inglehart, los valores postmateriales se expresan políticamente en una izquierda de nuevo tipo, que si bien privilegia la solidaridad e igualdad, es reticente al uso de medios administrativos y en particular de organizaciones políticas burocráticas. Los nuevos movimientos sociales constituyen un formato de organización más adecuado, horizontal por lo pronto, para la representación de los ideales de las nuevas clases medias, que tienden a privilegiar lo que Habermas (2001) llama las *gramáticas de las formas de vida*, por sobre las luchas redistributivas. Además, desde la perspectiva de los valores postmateriales, las

demandas por mayor equidad económica y empleo se replantean como problemas de participación de los trabajadores en las empresas, es decir como una cuestión de la democracia, y no necesariamente como un asunto que requiera de la intervención del estado sobre la economía.

Se trata de una paradoja que la acción burocrática se oriente por valores postmateriales, que cuestionan el uso de los medios organizacionales para promover el cambio social hacia fines emancipatorios:

“Los adherentes del postmaterialismo tienden a favorecer el cambio social; y casi cualquier programa de cambio social presupone que el gobierno será el instrumento para llevarlo a cabo. Pero la izquierda postmaterialista – mucho más que la izquierda tradicional – considera al estado como un potencial instrumento de opresión y explotación. Aunque ellos favorecen la igualdad, son reluctantes a usar el estado para realizarlo. La única forma posible de resolver este dilema puede ser mediante la descentralización del estado. De este modo, los postmaterialistas tienden a favorecer la autonomía regional” (Inglehart, 1990: 304).

La sugerencia de Inglehart sobre la descentralización del estado representa una salida a la paradoja entre el sustrato normativo y el despliegue efectivo de la acción burocrática. Como vimos, la descentralización del estado incrementa la responsabilidad política de la burocracia y las oportunidades de hacer caber sus propios intereses y finalidades en las funciones estatales. Volvemos al punto de partida de este capítulo: qué valores aseguran la cohesión del estado. Si los valores postmateriales constituyen una fuente de orientación normativa para las bases sociales del estado, existe un potencial de transformación sobre la organización burocrática. A la vez, para la sociedad se incrementarían las oportunidades para acceder al uso de los medios administrativos. La burocracia tendría una relación más directa y menos vertical hacia la sociedad. Asimismo, la burocracia podría usar estos vínculos, construidos sobre la base de la identidad de valores con la sociedad, para mejorar su posición de poder y capacidad de acción en el estado.

3. Acción burocrática como acción profesional

A. Las bases del estado en las profesiones

La educación constituye una dimensión fundamental de la formación de las nuevas clases medias como burocracia del estado. Estas clases, como hemos establecido, están constituidas por los profesionales que se hacen cargo de la administración del sistema social. De esta manera, las instituciones que intervienen en la formación de los profesionales, en particular las universidades, constituyen un referente de sentido para la acción burocrática en el estado. Estas instituciones producen y distribuyen los conocimientos y habilidades técnicas necesarias para la ejecución de las tareas de administración y movilización de los medios organizacionales. Así, la expansión de las funciones del estado, como resultado de la movilización política del clivaje de clases sociales, se ha asociado a un incremento de los profesionales y a la expansión de las nuevas clases medias, junto con una mayor importancia de las universidades para la sociedad y el estado.

La educación universitaria también valoriza el conocimiento contenido en las profesiones, que constituyen un bien intangible y hasta cierto punto inmedible, a través de su representación en la forma de certificaciones y diplomas. Estas representaciones, a su turno, circulan en mercados específicos, que articulan el prestigio de las universidades con la estratificación laboral de los profesionales dentro de las organizaciones burocráticas. El estatus e ingresos de los funcionarios, incluso su poder y su estilo de vida, pueden llegar a ser explicados por el reconocimiento social de sus credenciales y de las instituciones que las producen. Las credenciales suelen adquirir mucho más importancia que el propio conocimiento que reclaman representar. Los grados académicos suelen ser ‘estratificadores’ más efectivos que la experiencia laboral. En la opinión del Collins:

“[...] el hecho de que la educación es parte de un sistema de estratificación cultural y que la razón de que muchos estudiantes estén en las escuelas es que ellos (o sus padres en su

nombre) necesitan un buen empleo. Esto significa que las razones para ir a los centros de enseñanza son ajenas a cualquier cosa que pueda suceder en las aulas” (Collins, 1989: 215).

La educación profesional es considerada por sus características externas, tales como la universidad de proveniencia, la duración de la carrera, el prestigio asociado a los académicos, entre otros factores, siendo menos frecuente la evaluación de los profesionales por los contenidos específicos de su formación. A partir de estas cualidades externas se diferencian posiciones dentro del cuadro administrativo. Esto quiere decir, como hemos venido planteando, que los procesos de diferenciación y reproducción interna del estado no están radicados en las relaciones sociales de producción, en el sentido que la propiedad privada no conduce a estratificación, sino que se realizan al amparo de instituciones, como la universidad, que producen certificaciones significativas para determinar el acceso y los límites de grupos y estamentos dentro de la burocracia.

Aunque se trate de un efecto difuso y difícil de medir⁹, el contenido de la formación profesional también constituye un fundamento de la acción burocrática en la organización estatal. La educación profesional no sólo define los límites de grupo dentro del estado, sino que también otorga lo que está dentro del grupo, sus capacidades, sus actitudes y muy especialmente, sus orientaciones normativas. Collins releva los aspectos normativos de la educación profesional por sobre los atributos instrumentales,

“el contenido de la educación en las escuelas públicas ha versado especialmente en una suerte de cultura de clase media más que en materias académicas ‘per se’. [...]. Lo que se aprende en las escuelas tiene mucho más que ver con las normas convencionales sobre los conceptos de la sociabilidad y del derecho de propiedad que con técnicas instrumentales o cognoscitivas” (Collins, 1989: 26)

La acción burocrática puede ser explicada como una acción profesional, que combina el conocimiento científico, abstracto y universal con su aplicación sobre casos concretos, que

⁹ Para una discusión sobre aquellos aspectos de la educación superior que son susceptibles de ser conocidos y manipulados por la gestión de las organizaciones y aquellos que, como el conocimiento mismo, escapan a sus marcos de acción, véase Fernández, Enrique y Stock, Manfred (2007): Los límites de la gestión. Consideraciones sociológicas sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania”

son evaluados desde posiciones de valor específicas. La acción profesional, por lo tanto, no corresponde a la aplicación de una regla sobre todos los casos en que interviene, ni su sentido puede ser interpretado en términos puramente instrumentales. Más bien, se trata la movilización de determinados valores y tomas de posición sobre problemas puntuales, a través de la aplicación del conocimiento validado de acuerdo a criterios científicos. Definido de esta manera, la acción profesional en el estado se identifica con lo que llamamos tecnocracia.

La formación de los profesionales en las universidades tiene dos dimensiones, una técnica, conformada por conocimientos que son funcionales a la administración, y otra dimensión normativa, constituida por valores y orientaciones políticas, que sirven de base para la cohesión y consistencia de la acción burocrática. Un oficial de la burocracia que se ha graduado de una carrera apta para el servicio público, es reconocido tanto por su educación especializada para fines administrativos, como por ser portador de cualidades ideales que se expresan en la capacidad de actuar autónomamente y de introducir innovaciones sobre las funciones burocráticas, así como de reforzar aquellas orientaciones establecidas, inscritas en la tradición de la organización, que reproducen la identidad del cuadro administrativo.

Para Weber, existe un tipo de educación cuyo fin es despertar el carisma y otro que transmite conocimientos especializados. El primer tipo corresponde a la estructura carismática de dominación, el último a la estructura burocrática racional (moderna). Sin perjuicio de esta distinción, Weber aclara que “ninguno de ellos se encuentra sin relación y sin posibilidades de transición hacia el otro. El héroe guerrero o el mago necesitaban de los conocimientos especializados, y los funcionarios especializados suelen ser instruidos en algo más que el puro saber.” (Weber, 2001: 402).

¿Son estos valores, cualidades o actitudes un factor desencadenante de creación (o innovación), en el sentido carismático, dentro de la organización, o sólo motivan la reproducción de códigos estamentales tradicionales del cuadro administrativo?

La respuesta de Weber también es ambivalente. En sus estudios sobre la burocracia china, por un lado se refiere a “la supremacía que tenía para la burocracia la fidelidad a los intereses convencionales de los buenos modos, que rechazaba el planteamiento de problemas especulativos ‘últimos’ como infructuosos prácticamente, impropios y peligrosos para la propia posición a causa del peligro de las innovaciones” (Weber, 2001: 409). Pero también, era posible encontrar ciertos rasgos carismáticos en el estamento de los literatos chinos, que se desprenden un sentido ascético de la disciplina, que motivaba a los funcionarios a superar exámenes similares a los que llevaban a un sacerdote a ordenarse en una institución eclesiástica o a un mago probarse como tal ante su gremio. Los funcionarios eran vistos como poseedores de cualidades mágicas, reconocidas como un elemento de honor dentro de la administración. “El honor de los funcionarios conservaba fuertes resonancias del honor académico, dependiente de los rendimientos en los exámenes y las censuras públicas de los superiores, incluso cuando el funcionario había superado los exámenes más altos” (Weber, 2001: 413).

La acción profesional es portadora de valores y cualidades que no están sometidos a la regulación propiamente burocrática, sino que se ajustan a códigos éticos, de carácter consensual, definidos por colegios o asociaciones profesionales y por la formación que reciben en las universidades. En este sentido, la acción profesional constituye literalmente una de las bases no burocráticas que permiten la reproducción simbólica de la burocracia, al mismo tiempo que puede ser un vehículo para la innovación. Los procedimientos del estado, incluso su desarrollo a nivel estratégico, evolucionan por la iniciativa de la acción profesional, que hace técnicamente factibles valores culturales. ¿Permanecen estas cualidades, valores o iniciativa una vez que los egresados de la educación superior ingresan a las filas de la administración de la sociedad y se convierten en intelectuales orgánicos?

B. Acción profesional y tecnocracia

Otro elemento a incorporar en esta discusión es la identidad e intereses que los profesionales logran constituir en el estado. Como señala Collins, “los empleadores consideran la educación como una especie de instrumento de selección para empleados de

carácter y conducta adecuados (o lo que es lo mismo, de clase media)” (Collins, 1989: 42). La educación actúa como refuerzo de los límites estamentales. Este hecho se ve favorecido por lo que Miliband observa como intercambio entre las elites de la burocracia del estado con las elites de las empresas capitalistas y del poder político: “[...] la proveniencia social, la educación y la situación de clase de la élite de los funcionarios civiles es lo que los hace parte de un medio específico, cuyas ideas, prejuicios y visión comparten e influencia (de hecho define) su visión de los intereses nacionales” (Miliband, 1970: 123). En el fondo, los estratos superiores de la burocracia llegan a constituir una especie de red o campo social, en el sentido de Bourdieu.

La probabilidad que burocracia tenga capacidad de innovar estratégicamente en el proceso de toma de decisiones del estado, de acuerdo a su propia visión sobre el interés público, se incrementa si es que es su base profesional genera altos niveles de identidad de valores e intereses. Por ejemplo, según Huber y Stephens (2005), un mecanismo que ha mediado entre la globalización y las reformas de política económica en América Latina ha sido el crecimiento de circuitos educacionales que llevan a tecnócratas, con perspectivas neoliberales, a posiciones de poder dentro del estado. En este caso, la educación de postgrado en países centrales ha servido como vehículo de ideologías políticas sobre el rol del estado, que han impactado efectivamente a nivel de la toma de decisiones.

Aquí llamamos tecnocracia a este grupo de profesionales que tienen las condiciones de cohesión, de redes y de poder para ejercer, a través de su acción profesional en los cargos técnicos, posiciones ideológicas, las que, por medio de activos organizacionales, adquieren efectividad política.

La tecnocracia suele asociarse con una ideología más bien reaccionaria, como en el ejemplo sobre la importación del neoliberalismo a la región. Además, la asociación entre tecnocracia y élite del estado se confunde con la tendencia a reprimir la participación social en los asuntos del poder político a favor de una gestión puramente instrumental. Pero esto no es necesariamente así. Llegamos en este punto a un argumento central.

El caso de la sociología puede ser ejemplar. Garretón (1998) se refiere a la triple constitución de la disciplina en una dimensión intelectual, que problematiza las contradicciones de la sociedad, una segunda dimensión científica, que despliega un conjunto de teorías y métodos para comprender 'lo social', y una tercera dimensión profesional, que se identifica y trabaja con actores sociales concretos para la transformación de la sociedad y la superación de sus contradicciones. Según Garretón estas tres dimensiones, cuya correspondencia estuvo asegurada en el tipo clásico de sociedad industrial, habrían estallado en la sociedad contemporánea. La figura crítica del sociólogo no necesariamente se expresaría en un proyecto científico o de investigación, ni tampoco guardaría una vinculación necesaria con una práctica profesional, cada vez más cercana a la ingeniería social. La hipótesis de Garretón es razonable. Si pensamos en el papel que la sociología tuvo en la teoría y práctica del desarrollo en Chile y América Latina, no hay dudas de la unidad entre su dimensión científica, intelectual y profesional. Ella apoyó la planificación distributiva del estado, acorde con el paradigma de la modernización y también participó activamente en la política militante, con profesionales ideológicamente comprometidos. En cambio, la actualidad de la disciplina carece de un modelo explicativo del cambio social, como el que ofrecía el concepto de modernización, que permita orientar las acciones de intervención en una dirección precisa y así poder posicionarse críticamente en relación a sus resultados. Además, es evidente que las perspectivas más críticas acerca de las contradicciones de la sociedad tienen hoy menos espacios para comunicarse dentro de la burocracia del estado y, por lo tanto, menos opciones para movilizarse como acción profesional.

No obstante, no deja de ser un hecho innegable la persistencia de un sustrato normativo en la acción profesional de la sociología, que proviene de la combinación entre su dimensión intelectual y científica. Un egresado de sociología que se desempeña profesionalmente en una institución del estado en algún punto puede tener la motivación o el interés de hacer caber sus propios valores profesionales dentro de su ámbito de acción. Las tareas que suele realizar un sociólogo en la administración pública, tales como el diseño, planificación e implementación de instrumentos de política; su justificación mediante datos, estudios y argumentos; y, finalmente, la articulación con actores sociales específicos, representan

oportunidades concretas para movilizar valores propios de la formación sociológica, tales como la promoción del desarrollo y la integración social o la prioridad que reciben los actores sociales por sobre el mercado. En resumen, la dimensión intelectual de la sociología orienta la práctica profesional, de la misma manera que, en nuestro modelo, la acción burocrática se apoya en las orientaciones normativas provenientes de las profesiones.

Siguiendo con nuestro ejemplo, la sociología ha sido inmanentemente política. Su punto de partida es la comprensión y generación de respuestas prácticas a los problemas de la sociedad en rápido cambio. En este sentido,

“a la luz de estos ideales intelectuales proporcionados por las ciencias sociales y de los instrumentos provistos por las nuevas disciplinas (sobre todo la economía y, progresivamente, la sociología), tanto para la comprensión como para la acción, la situación de los países de la periferia del capitalismo podía ser evaluada, por primera vez, en términos sistemáticos de una crisis” (Brünner, 1988: 253-254).

La sociología ha contribuido a pensar e implementar los recursos organizacionales que son útiles para el mantenimiento de niveles mínimos de integración social e identidad colectiva en medio de la modernización de la sociedad y sus contradicciones. Se ha desarrollado como disciplina y como profesión a partir de su posicionamiento como tecnocracia en el estado. A la inversa, la sociología ha sido tecnocrática en la medida en que desde la asesoría técnica y política en el estado ha encontrado un espacio para pensar en la sociedad como totalidad. De esta manera, la tecnocracia es un proyecto político o ideológico en la medida que, a partir del trabajo técnico, es capaz de generar una visión diagnóstica y práctica sobre los problemas de la sociedad como conjunto y esbozar opciones para su superación. Según Brunner, la primera generación de sociólogos en Chile,

“se encuentra ya con un campo político-partidario saturado desde el punto de vista de la competitividad por acceder a funciones estables que permitan intervenir públicamente en la formación de un discurso sobre la sociedad. No sería extraño, incluso, que en muchos de sus miembros la temprana vocación política se haya visto frustrada, y en seguida fuera

sublimada en términos de una profesión intelectual, justamente por la saturación competitiva del campo político” (Brunner, 1988: 365).

Para concluir este punto, reafirmamos la hipótesis planteada: la acción profesional se define por la movilización de orientaciones normativas a través de la aplicación de conocimientos abstractos y en la medida en que este movimiento se ejecuta en la esfera de la administración, es decir como acción burocrática, hablamos de tecnocracia. Para que la acción profesional se convierta en tecnocracia deben sustentarse en un grupo de interés, las profesiones, que funcionan como redes portadoras de valores específicos. Por ejemplo, la antropología defenderá el principio de la relatividad cultural, el periodismo la libertad de expresión, el derecho la justicia procesal, la arquitectura el patrimonio, etc. La pregunta es ahora sobre las condiciones hacen posible que determinadas disciplinas y profesiones puedan mantener este sustrato normativo y no quedar definidas exclusivamente por los requerimientos del mercado laboral. La respuesta la encontramos en la universidad, como espacio de reproducción cultural de la sociedad, que forma a los profesionales de la burocracia en el marco de relaciones sociales específicas y protegidas de la influencia de los medios del sistema¹⁰.

C. La universidad como mundo de la vida de la burocracia

La universidad constituye un ámbito específico de relaciones sociales, que se coordinan por criterios diferentes a aquellos del mercado y de la política y que, por esta misma razón, conservan los aspectos éticos de las profesiones. La universidad representa una parte fundamental de lo que Habermas llama ‘mundo de la vida’, en el sentido que es “uno de los pocos lugares en la sociedad donde la cultura nunca ha sido completamente dominada por

¹⁰ Probablemente, la asociación que aquí planteamos entre los valores profesionales y su reproducción en las universidades este particularmente tendenciada por la experiencia chilena, donde efectivamente un conjunto de disposiciones, actitudes y valores son impartidas a los estudiantes en el marco de su formación profesional. En este sentido, sería posible distinguir, por ejemplo, entre las actitudes de ‘pensamiento crítico’ de un sociólogo y un ingeniero civil. Sin embargo, existen otros modelos de formación de carácter más general, como puede ser caso del pregrado en Inglaterra, donde estas orientaciones normativas son parte del currículo universitario y no están adscritas a una profesión en particular. La investigación en este campo no es frecuente, pero se puede citar el caso del Australian Council for Educational Research, que efectivamente distingue actitudes como ‘pensamiento crítico’ o ‘entendimiento interpersonal’ entre diferentes profesiones: http://www.acer.edu.au/documents/GSA_SummaryReport.pdf

el poder” (Delanty, 2002: 29). Habermas, de hecho, sostiene que la universidad corresponde a una dimensión institucional del mundo de la vida porque mantiene las ideas y motivaciones originales que la constituyen como organización. En este sentido, la universidad se diferencia en particular de las organizaciones burocráticas, que típicamente se coordinan internamente y movilizan hacia el exterior de acuerdo a intereses y metas que no se ajustan a sus propósitos de origen:

“Las funciones que la universidad llena para la sociedad deben preservar una conexión interna con las metas, motivos y acciones de sus miembros. En este sentido, la universidad debe institucionalmente incorporar, al mismo tiempo que anclar motivacionalmente, una forma de vida que es intersubjetivamente compartida por sus miembros, y que es portadora de un carácter ejemplar” (Habermas, 1987: 3).

La contribución de la universidad hacia la sociedad son ideas, cuya reproducción depende de arreglos institucionales de carácter no instrumental, y que sirven como argumentos para la acción política. Así, Habermas sostiene que la universidad es parte de ‘esfera pública de la razón’ (Öffentlichkeit). Nuestra propuesta es que la universidad representa una de las fuentes de donde la burocracia obtiene sus orientaciones de acción. Para explicar el papel de la universidad como institución del mundo de la vida nos centraremos en tres características centrales: la libertad académica, la autonomía y la orientación al interés general¹¹.

(i) Libertad académica: se refiere a la capacidad de las universidades de regir sus actividades de producción del conocimiento de acuerdo a criterios que provienen o se justifican por el conocimiento mismo. La ciencia acepta como verdadero aquello que es probado como tal ante la comunidad académica, en virtud de un procedimiento lógico de demostración y no por imposición coactiva ni por arreglo a economía. En el caso del conocimiento moral, aquello que puede ser justificado en términos de intereses generales

¹¹ La definición de la idea de universidad en torno a estos tres elementos, libertad académica, autonomía y orientación al interés general proviene de conversaciones con mi colega Ivo Tejeda, que llegamos a redactar en una ponencia titulada “Política pública de la educación superior en Chile ¿Protege la autonomía de la universidad como esfera pública de la razón?”, la que fue presentada en el Congreso Pre-Alas, realizado el día 21 de noviembre de 2008 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

representa un saber válido contra aquel que no pasa la prueba de la argumentación pública. Asimismo, la capacidad de los académicos de generar nuevos conocimientos, que desafían las fronteras previamente establecidas, depende exclusivamente de su capacidad de innovación, que no reconoce más límites que aquellos que se fijan de acuerdo a las regulaciones consensuadas por los grupos disciplinares. La libertad académica apunta a que tanto las actividades de educación como las de creación de nuevo conocimiento son resultado del despliegue autónomo de los intereses académicos, libre de coacciones externas que no provengan de las propias lógicas de reproducción y refutación del conocimiento.

A nivel de la organización interna, la libertad académica se expresa en la necesidad de justificar todas las disposiciones y mandatos de la autoridad de acuerdo a razones ancladas en la naturaleza misma de los intereses académicos:

“Especialmente en la academia, las relaciones de autoridad no están predeterminadas por las preferencias de los empresarios que buscan ganancias, construyen fábricas, contratan trabajadores a sueldo y producen para mercados extendidos, incluso si las universidades a veces toman algunas de estas características” (Clark, 1978: 114).

La libertad académica se convierte en un factor relevante para la acción burocrática cuando su capacidad de innovación sobre los procedimientos y políticas de estado no se explica por las regulaciones internas que rigen el funcionamiento del cuadro administrativo, sino que está motivada por las orientaciones y códigos de las asociaciones o redes disciplinares y profesionales, fuertemente ancladas y protegidas por el principio de la libertad académica en las universidades.

(ii) Autonomía. Las universidades corresponden a instituciones autónomas con respecto a la sociedad, en el sentido que sus lógicas de reproducción e innovación, dentro de ellas y hacia su entorno, obedecen a normas que ellas mismas se han otorgado, de acuerdo a un consenso alcanzado, es decir, que satisface criterios universales para su formación. “[...] la

autonomía de la universidad es su capacidad para desarrollar formas únicas de vida” (Marginson, 2006: 47).

Nos interesa especialmente en este punto plantear la idea de la autonomía de la universidad como su independencia con respecto a las presiones del mercado y del poder políticamente organizado. Entonces, y en primer lugar, las universidades constituyen un espacio ‘decomodificado’. Ello se refleja en que la estratificación de las universidades recurre a otros parámetros para definir jerarquías que la posesión de propiedad privada. Además, las universidades idealmente utilizan instancias técnicas para aislar el factor de ‘poder’ en los procesos de diferenciación internos. En el plano externo, las instituciones producen técnicas y conocimientos, pero no solamente como un instrumental pertinente al mercado y al estado, sino que como profesiones que se constituyen normativamente generando intereses e ideales susceptibles de ser movilizados en el trabajo mismo (acción profesional). De acuerdo a Brünner, la autonomía de la universidad,

“[...] estaba asegurada por su crecimiento ‘contra el mercado’, por su desconexión con el sistema productivo y por su identificación progresiva con la nueva clase media, que basaba su pretensión hegemónica, precisamente, sobre su independencia relativa como clase política, sobre su capacidad de alimentar un ‘centro político’, una cultura nacional-estatal de compromiso y una institucionalidad universitaria apta para la elaboración y traducción de los conflictos que se generaban a nivel de la sociedad global” (Brunner, 1979: 11).

El carácter ‘decomodificado’ que se asocia a la autonomía de la universidad supone la extracción de la condición de valor de cambio de la educación y el conocimiento producido dentro de sus fronteras institucionales, con el fin de convertir su valor de uso en uno público, cuyo fin es el interés general de la sociedad. Así, la autonomía no significa que las universidades no tengan que proveerse de los medios económicos para su reproducción material, sino que aquello constituye una función diferenciada interna o externamente (este caso corresponde a las universidades públicas), de forma que las actividades propiamente académicas y de desarrollo del conocimiento queden resguardadas del valor de cambio.

Seguidamente, la autonomía universitaria como independencia de las relaciones económicas, la identifican con las bases estructurales de las nuevas clases medias. En este sentido, la masificación de la educación superior en general y en casi todo el mundo, se corresponde con un proceso de ampliación de las nuevas clases medias y, al mismo tiempo, de debilitamiento del proletariado como clase.

Por último, la autonomía universitaria supone autodeterminación a nivel de sus conflictos, de manera que se abstraen con respecto a la contradicción entre capital y trabajo. Ello ha situado a la universidad y al conocimiento producido en ella como una de las principales fuerzas del cambio social durante la segunda mitad del siglo veinte. Por esta razón, los conflictos que se generan en la universidad representan un problema político que no puede ser gobernado de acuerdo al respeto de la tradición o por estrictas reglas técnicas. Para Alain Touraine (1974), la universidad de la reforma ha constituido un lugar privilegiado para las luchas por la innovación en la sociedad, donde se ha ejercido con fuerza oposición al predominio de la administración tecnocrática, a partir de un sentido de comunidad. Offe sugiere en este mismo punto que “una explicación a este tipo de conflictos se basa en la consideración que este tipo de organizaciones administrativas [como la universidad] representan las formas más avanzadas de erosión de la forma de mercancía dentro de las relaciones capitalistas de intercambio” (Offe, 1993:128).

Por lo tanto, la autonomía de la universidad describe una especie de conciencia crítica de la organización burocrática, en la medida que comparten el carácter no capitalista de las relaciones sociales que las sustentan, a la vez que también, se podría decir, constituyen campos ideológicos similares, que le otorgan prioridad a la administración reflexiva por sobre la desregulación del interés público. O, como dice Weber, “en general, actuó sobre todo la consustancial inclinación de toda burocracia contra toda diferenciación social demasiado acusada originada en la pura economía del librecambio” (Weber, 2001: 420). Ahora bien, la universidad de la reforma, como precisa Touraine, representó una crítica universal a la extensión del dominio burocrático sobre la sociedad, porque es un proceso en el que ella misma ha sido partícipe y responsable.

(iii) Orientación al interés general: proviene de una combinación entre los principios de libertad académica y autonomía. La autonomía que la sociedad le concede y asegura a la universidad, usualmente a través de políticas de financiamiento y de no intervención, es retribuida en la forma de conocimiento y desarrollo científico que, por un lado, contribuyen a incrementar la productividad económica y las capacidades de la autoridad estatal, como requerimientos del sistema, a la vez que sirven para orientar el cambio social a una difusión más equitativa de sus beneficios (Fleet, 2004). En este sentido, la autonomía no significa que las universidades correspondan a un espacio separado de la sociedad para la formación de sus profesionales. Por el contrario, la sociedad espera de ella la reproducción del conocimiento especializado y su aplicación para resolver los problemas de la construcción del estado nacional, o más directamente, para contribuir en la orientación del desarrollo. Como plantea José Medina Echavarría, la universidad es fundamental para las tareas del desarrollo “en la medida en que puede ofrecerle también su crítica rigurosa y su orientación humanista” (Medina Echavarría, 1967: 184).

Tanto las funciones de reproducción cultural como las de innovación, que son emprendidas por la universidad con arreglo al principio de libertad académica, se orientan a la expansión del conocimiento y de sus aplicaciones como equivalentes funcionales a los problemas sociales. Ello representa la puerta de entrada de los intereses políticos en las universidades, que replantean la autonomía institucional como un compromiso con el desarrollo colectivo.

“En muchas sociedades en desarrollo, los regímenes difícilmente pueden darse el lujo de no estar directamente interesadas en el control de su sistemas de educación superior. Ellos tienden a verlo como un sector básico para los esfuerzos orientados a la construcción de la nación, desde el entrenamiento de expertos esenciales hasta la construcción de la cultura y el consenso nacional. Ellos tienden frecuentemente a sentir que deben intervenir para asegurar la relevancia del sistema para responder a problemas prácticos – pobreza, uso de la tierra, industrialización – de forma que el profesor debe ignorar lo que sigue de los modelos académicos que conoce mejor pero que provienen de sociedades altamente desarrolladas. La politización en su sentido más primario es frecuente e intensa en las sociedades en

desarrollo durante el periodo contemporáneo, produciendo frecuentes y amargas luchas entre los oficiales del estado y los académicos” (Clark, 1978: 153-154).

En efecto, el principio de orientación al interés general plantea una tensión directa con respecto a la autonomía y la libertad académica de la universidad, en el sentido que los intereses políticos y sociales sobredeterminan sus consensos y conflictos internos. El caso del proceso de reforma universitaria en Chile representa justamente el ingreso del movimiento social central, que articulaba los conflictos particulares en torno a la democratización política y la democratización social, como proyecto de modernización en el ámbito de la educación superior. Por un lado, existe una considerable presión social para la apertura en el acceso a la educación superior, conduciendo a un incremento más que considerable en la matrícula de estudiantes, “que va desde los 56 mil estudiantes del año 1967, a los 77 mil en 1970, culminando con 146 mil estudiantes en 1973” (Fleet, 2004). Esta expansión se verificó con especial fuerza en las carreras de las ciencias sociales. Según Luis Scherz, citado en Meller y Meller (2007), el paso de una universidad estática, centrada únicamente en la educación de profesionales sin capacidad de acción ni discurso político, a otra universidad de carácter crítico, que es reflexiva respecto del cambio social, coincide con la institucionalización de espacios de formación e investigación en ciencias sociales. Por otro lado, la reforma se asocia a una transformación de la gestión organizacional de las universidades, a través de la expansión y profesionalización del personal docente, el desarrollo de labores de investigación y la diferenciación intrainstitucional mediante la adopción del modelo departamental de organización del trabajo académico.

En la ideología de la reforma encontramos un claro ejemplo de la orientación de la universidad hacia el interés general. El proceso consistió en un intento por reenfocar la misión y funcionamiento de la universidad hacia los problemas de la sociedad, por democratizar la participación en todos los niveles y por consolidar una perspectiva crítica en los procesos de formación y de creación de conocimiento. A nivel político, se identificó con el movimiento estudiantil como su principal actor, a su vez que éste se planteó en una alianza explícita con el movimiento obrero. Sin embargo, en la práctica, la reforma respondió con más eficacia a los intereses de las nuevas clases medias, tanto desde la

perspectiva del acceso a la educación superior (los únicos que poseen licencia secundaria), como la profesionalización del profesor y la burocracia en la universidad. Las nuevas clases medias terminan ejerciendo ante el estado y la propia universidad “una presión generalizada por aumentar la matrícula de la enseñanza superior, y en la necesidad que el Estado aumente progresivamente el presupuesto universitario y el gasto en educación” (Brunner, 1979: 4). Al respecto, Garretón sostuvo que “el ‘drama’ de la reforma universitaria consiste en la afirmación de una dinámica universalista y su negación parcial en una apropiación particularista” (Garretón, 1978: 38).

De esta manera, la orientación de la universidad hacia el interés general plantea la posibilidad de su apropiación por una clase o grupo social. En este caso, las nuevas clases medias son las que se expanden y consolidan junto con el crecimiento de las universidades y el aumento de las profesiones en la sociedad. Así, la universidad representa el mundo de la vida de la burocracia, pues es uno de sus fundamentos simbólicos, a la vez que constituye la base estructural donde se forman y reproducen los grupos sociales que la integran.

La contrarreforma universitaria, por su parte, es un proceso que en Chile implicó la contracción de la matrícula y la directa ‘despolitización’ de los procesos de formación. Constituye una tendencia que sigue hasta el día de hoy, en el sentido que Marginson lo plantea, como una “‘economía del conocimiento’ que manifiestamente no es el renacimiento de la universidad, sino que la subordinación de la universidad al capital, y al estado en nombre del capital” (Marginson, 2006: 46). Ello significa que la posibilidad de una universidad en tanto espacio de formación y desarrollo al margen de los imperativos del mercado, se vuelve más improbable. La dimensión crítica de las profesiones hoy se confundirá más con competencias sociocomunicativas, actitudinales o de razonamiento crítico, que son útiles para ejercer liderazgo y carisma en el medio laboral¹². Por otro lado, el sentido de identidad que proviene de las profesiones podría reducirse a la función de redes de contactos y apoyo para la tecnocracia.

¹² Para este tema, puede revisarse el trabajo de Ulrich Teichler acerca de la articulación entre egresados de la educación superior y requerimientos del mercado laboral. Ver, por ejemplo, “Reserach in Higher Education and Work in Europe”, *European Journal of Higher Education*, vol. 24, n ° 3, 1989 y “Graduados y empleo. Investigación, metodología y resultados”, Buenos Aires: Miño y Dávila, 2005..

Sin embargo, la persistencia de la universidad como institución implica que su reproducción interna y su aporte a la sociedad siguen dependiendo de mecanismos discursivos, consensuados y que tienen pretensión de universalidad. Este particular carácter continúa siendo un mecanismo de regulación y coordinación externa para burocrática, en la medida en que existan las profesiones como ética para la acción y como comunidad de intereses.

La burocracia es una construcción social, en el sentido que resulta de relaciones sociales específicas, que están institucionalizadas y protegidas con respecto a las relaciones sociales de producción. Las bases de la acción burocrática no están en la base económico-estructural de la sociedad, de forma que no obedecen a un interés propiamente material de clase. La cohesión y coherencia del cuadro administrativo no depende, por lo tanto, de los medios de coordinación del mercado. Pero tampoco obedecen únicamente al poder, ya que la burocracia como grupo tiene una existencia propia. Hemos visto que se constituye como clase gracias a las políticas de decomodificación del estado, que hacen posible su existencia con independencia del conflicto por la propiedad. A la vez, se reproduce simbólicamente gracias a su formación en instituciones educativas, como la universidad, que le otorgan su carácter profesional y su anclaje, como grupo, en valores de carácter universal. Aquí también encuentran sustento en redes y campos culturales, como las asociaciones de profesionales y las disciplinas. Estas son las bases no burocráticas de la acción burocrática, que permiten comprender su identidad colectiva y sus orientaciones de acción. Como sostiene Burton Clark:

“Así como el trabajo administrativo se vuelve más especializado, las credenciales administrativas y la experiencia se vuelven más esenciales para entrar en posiciones formales de coordinación. Una clase administrativa específica desarrolla entonces una cultura específica” (Clark, 1978: 148-149).

Para concluir, dos reflexiones. Primero, que aquello que Habermas llama ‘mundo de la vida’, como un espacio de entendimiento discursivo que se encuentra delimitado con respecto a la influencia del poder y del dinero, sólo es posible en el marco de instituciones sociales que tipifican prácticas y procedimientos porque son representativos de valores generalizables. La reproducción de las nuevas clases medias, y junto con ello, de la burocracia, ha dependido de este tipo de instituciones ¿Qué pasaría, por lo tanto, con las nuevas clases medias si no tienen instituciones donde reproducirse material y

simbólicamente? Wright Mills sugiere que, como ha ocurrido en Francia, se genera un potencial crítico de intelectuales que lidera un movimiento de descontento.

En segundo lugar, la idea de que bases de la acción burocrática se encuentran en las nuevas clases medias y en las profesiones, nos plantea una interesante línea de indagación: existen intereses y orientaciones de valor compartidos entre la burocracia y la sociedad que permiten explicar la generación de alianzas alrededor de la implementación de políticas sociales. Asimismo, el carácter profesional de la acción burocrática daría cuenta de una especial motivación hacia la movilización de intereses ideales a través de los instrumentos de intervención del estado. Sobre las relaciones y posibles alianzas entre burocracia y sociedad discutiremos en el siguiente capítulo.

Capítulo IV

La burocracia como estructura de oportunidades para la movilización social

Hasta el momento, hemos construido un concepto de acción burocrática que se explica dentro del modelo del estado de bienestar. El rol del estado en el aseguramiento de la integración social y de las condiciones para la acumulación privada de capital constituye el escenario para entender la extensión de la dominación legal-racional y la creciente importancia de la administración técnica para encuadrar y enfrentar los problemas sociales y políticos. En este marco, la burocracia ha consolidado su conciencia como grupo y desarrollado intereses propios, alternativos a los de la sociedad y a la autoridad política, que son movilizados como parte de sus funciones en el estado. En análisis de la acción burocrática se ha detenido en los siguientes puntos:

(i) La identificación de la burocracia con su propia posición y ámbito de acción en el estado conducen a la generación de un interés específico, que la distingue y separa tanto de la autoridad política como de las presiones sociales, y que se refleja en su capacidad de influir en el proceso político de toma de decisiones, típicamente con la finalidad de promover la extensión del alcance de la intervención del estado sobre la sociedad, todo lo cual redundando en el incremento objetivo de su poder, que a nivel de la conciencia corporativa se expresa como honor estamental y a nivel del conjunto del estado se traduce en legitimidad de la dominación legal racional.

(ii) En relación a la discusión sociológica acerca el contenido de la acción burocrática, como expresión de intereses clase social o como acción puramente administrativa, concluimos que la burocracia no corresponde a una extensión de la clase dominante, sino que se trata de una categoría social específica, las nuevas clases medias, cuya reproducción material depende de las políticas de estado y cuyos referentes simbólicos se constituyen, en parte, en las instituciones educativas (la universidad en particular).

(iii) La acción burocrática genera solidaridades específicas, de clase social u otro tipo, que dependen material y simbólicamente de las políticas de estado. Como consecuencia, los intereses particulares de la sociedad adquieren una dimensión general, de acuerdo a valores universales. A través de las políticas estado las orientaciones particulares cobran eficacia empírica al mismo tiempo que se convierten en el sustento material de la dominación legal

racional. En este proceso, la burocracia, que no sólo implementa, sino que también participa en el diseño y en especificación de las políticas sociales, se articula con sectores sociales concretos.

La pregunta que quedó planteada en el primer capítulo es acerca de la continuidad de la acción burocrática en un contexto de cambio o ruptura del modelo del estado de bienestar. ¿Conserva la acción burocrática su sentido y su efectividad en medio de la erosión de las instituciones que aseguraban la articulación entre estado y sociedad? ¿Es la acción burocrática todavía portadora de una ideología del estado o interés general que a través de los medios administrativos contribuyó a crear? ¿Representa hoy la burocracia un medio para la organización y movilización de los intereses sociales? En este capítulo, abordaremos la discusión sobre el sentido y los intereses de la acción burocrática en el marco de un nuevo tipo de estado, que llamamos ‘neoliberal’, caracterizado por la descentralización de la gestión de los problemas sociales y la generación de nuevos instrumentos y espacios para la interacción con la sociedad.

Adelantamos aquí que la crisis del modelo del estado de bienestar, que supone la separación o desinstitucionalización de los intercambios entre lo social y lo político, no va necesariamente ligada al repliegue técnico de la acción burocrática. Por el contrario, los nuevos marcos para la intervención pública constituyen una oportunidad para que la acción burocrática imponga sus intereses en la organización estatal y administre sus intercambios con la sociedad como recurso de poder, mientras que para la sociedad se abren también oportunidades para acceder directamente a los medios organizacionales del estado como fuente de permanencia y estabilidad para la acción colectiva.

El capítulo se divide en tres temas: primero, se replanteará el papel de la acción burocrática en el estado de bienestar de acuerdo a sus efectos políticos sobre la movilización de la sociedad. Las políticas de decomodificación, estudiadas en los capítulos precedentes, pueden releerse ahora como avances tácticos en la estrategia social-democrática de legislar la sociedad hacia el socialismo. Y de esta manera, las contradicciones y paradojas del reformismo del estado (sobre los problemas de la sociedad capitalista) determinan los

límites de la acción burocrática. En particular, tanto la autonomía como la llamada ‘autonomía anclada’ de la acción burocrática constituyen sólo momentos particulares de un proceso o ciclo de movilización de la sociedad, orientado principalmente a extender el alcance de las políticas redistributivas del estado y a radicalizar los procesos de reforma.

En la segunda parte, estudiaremos los alcances del cambio de foco de la política pública, en el marco del nuevo estado neoliberal, sobre la descentralización de la acción burocrática y la politización de la relación entre administración y sociedad. La idea es que el trabajo de la burocracia pueda ser interpretado por su contribución al estrechamiento de los vínculos entre estado y sociedad, en lugar de ser parte del abismo infranqueable entre los intereses de dominación política, por un lado, y los de ‘defensa del mundo de la vida’, por el otro. La acción burocrática ofrece nuevas oportunidades para la articulación entre los valores de la comunidad y las capacidades organizativas del estado. Ello, desde luego, se asocia a un conjunto de problemas o desafíos de adaptación interna de la organización estatal, que requiere mantener su idoneidad técnica y coherencia política a medida que los intereses sociales legitiman al estado por medio de la cooptación de sus servicios.

Finalmente, el último punto cierra con la discusión planteada al comienzo de esta memoria acerca del papel de la acción burocrática en la movilización de la sociedad. Acá introducimos la tesis sobre la descentralización de la intervención de la burocracia, y con ello de su responsabilidad política, como una estructura de oportunidades para la movilización social. Mientras las acciones colectivas de reivindicación suelen dirigirse a la autoridad política, en la burocracia pueden encontrar un lugar permanente para darle cabida a sus intereses e incrementar sus probabilidades de éxito en la realización de sus objetivos. Existe, sostenemos, una relación de afinidad electiva entre el interés de la burocracia por administrar sus vínculos con la sociedad y el convertirse en agente de un conjunto de intereses y valores otorgados externamente a la administración del estado.

1. Técnica y política del estado de bienestar

A. Las políticas de decomodificación como paradigma de intervención del estado de bienestar

Las políticas de decomodificación consisten en la extracción de un determinado valor de uso del mercado, pues de él depende la vida colectiva y la solidaridad de grupos sociales y su capacidad para participar políticamente en el estado. La decomodificación es la producción de bienes públicos, que no se obtienen por competencia sino que por derecho. Sostenemos que la decomodificación constituye el eslabón fundamental del estado de bienestar, como régimen de redistribución de acuerdo a criterios políticos, y más particularmente de la socialdemocracia como proyecto que articula la movilización política con la democratización social. En este punto discutiremos sobre la afinidad entre la burocracia, el estado de bienestar y la socialdemocracia a partir de los efectos de las políticas de decomodificación en la movilización de la sociedad. La decomodificación constituye nuestro concepto clave para explicar las paradojas que limitan los alcances de la acción burocrática, como técnica, y de la socialdemocracia, como política, del estado de bienestar.

La legitimidad del estado de bienestar proviene de su capacidad de asegurar niveles progresivos de redistribución del excedente y de cohesión social conforme interviene en el proceso privado de acumulación, con el fin de estimular su desarrollo. En este contexto, la decomodificación representa la articulación entre las demandas sociales por equidad y aquellas que requieren de la intervención del estado para fomentar y apoyar el proceso productivo. Las políticas de decomodificación hacen posible contención e integración del conflicto de clase a favor de la reproducción del conjunto de la sociedad. Dentro de estas coordenadas, hemos comprendido la expansión y creciente protagonismo de la acción burocrática: su trascendencia política proviene de la incapacidad de la sociedad para dirimir directamente sus diferencias y conflictos, sino que a través de procedimientos técnicos.

En primer lugar, la implementación de políticas de decomodificación ha estado en el interés de las clases desposeídas. Al no contar con una base económica propia para imponer sus condiciones al resto de la sociedad, estas clases usaron al estado como vehículo para encausar sus presiones redistributivas. Resulta especialmente interesante el caso del desarrollo dependiente en América Latina, ya que al no estar dadas las condiciones de crecimiento y diferenciación del mercado interno como para hacer frente a las demandas por bienestar, la movilización política de las clases medias y trabajadoras condujo a la intervención del estado sobre el proceso económico, con la finalidad de expandirlo y hacerlo más productivo, capaz de responder a las necesidades materiales de estas clases. Así, las políticas de decomodificación obedecieron a demandas legitimadas ante los valores compartidos por la sociedad (y que sustentan a la autoridad), como la democracia y el desarrollo.

La implementación de las políticas de decomodificación también ha estado en el interés de la clase propietaria. El estado de bienestar también ha sido explicado como una exigencia del proceso de acumulación. Esta es la llamada ‘lógica del industrialismo’, discutida en el primer capítulo. El capitalismo requería, entre otros insumos, de políticas que favorecieran la división del trabajo, la proletarización de sectores de la sociedad que no formaban parte del mercado laboral y la formación de cuadros administrativos que tuvieran la capacidad de conducir técnicamente la coordinación del sistema capitalista. Según Offe, “las variables que causan el desarrollo de la política social no son demandas de la clase trabajadora, sino que exigencias funcionales del proceso capitalista de valorización” (Offe, 1993: 102). La decomodificación, en concreto, obedece a la necesidad de apoyar y agregar valor a la fuerza de trabajo con el objetivo de que pueda ser vendida como trabajo asalariado. En este sentido, el capitalismo, como estructura social, está determinado por principios sistémicos de coordinación, en particular por relaciones de intercambio, de tal manera que todos sus elementos se vuelven necesarios desde el punto de vista de la creación de plus valor. Por otro lado, “aquellos dueños de fuerza de trabajo y capital que no pueden participar en las relaciones de intercambio, se les permite sobrevivir bajo condiciones artificiales creadas por el estado” (Offe, 1993: 124).

La participación de las políticas del estado en el mercado del trabajo induce a principios de estratificación y organización diferentes a los del capitalismo, que dependen de otros parámetros que los del mercado para la valorización de los intereses particulares y sus contextos de reproducción. Nuevamente de acuerdo a Offe,

“[...] consideraciones tales como si los individuos pueden o no vender su fuerza de trabajo, y cuánto ellos reciben por éstas, se convierte crecientemente – al nivel de las orientaciones normativas y del entendimiento de los actores – en un asunto de adecuadas o inadecuadas políticas de estado en áreas tales como educación, entrenamiento vocacional y desarrollo económico regional. Para los dueños del capital, similarmente, el éxito de mercado depende menos sobre factor tales como la voluntad de tomar riesgos, la innovación y la capacidad de anticipar cambios en la demanda, y más sobre políticas de estado en áreas tales como impuestos, tarifas, investigación y desarrollo, e inversión en infraestructura” (Offe, 1993: 129).

Por último, la decomodificación está en el interés del grupo social que está encargado de diseñar e implementar las políticas de producción de bienes públicos, la burocracia del estado:

“El estado de bienestar también ha sido posible por el surgimiento de la burocracia moderna como una racional, universalista y eficiente forma de organización. La burocracia es una forma de administración de los bienes colectivos, pero también un centro de poder en su propio derecho, y así se inclina a promover su propio crecimiento” (Esping-Andersen, 1998:13).

El interés de la burocracia en las políticas de decomodificación es doble: por un lado su base de nueva clase media depende de la protección social que obtienen del estado y que hace posible su reproducción material y simbólica. Por el otro, la burocracia incrementa su poder como grupo en la medida en que el estado extiende su intervención sobre la sociedad. Las políticas de decomodificación ofrecen un espacio para justificar, de acuerdo a argumentos técnicos y universales, la iniciativa de la acción burocrática para ofrecer

respuestas, políticamente válidas, sobre los problemas de desintegración social producidos por la modernización capitalista. Además, el honor de la burocracia, su conciencia política, se construye alrededor del prestigio de tener la capacidad de encuadrar y definir, de acuerdo a su conocimiento abstracto aplicado, qué problemas sociales son fundamentales desde el punto de vista del interés general y qué actores sociales específicos se convierten en portadores de derechos, que son realizados mediante las políticas de decomodificación.

Como sostiene Burton Clark “los equipos administrativos no son herramientas neutrales de política, sino que constituyen grupos de interés en si mismos, con privilegiado acceso, derechos otorgados y sostenidos puntos de vista” (Clark, 1978: 120). La burocracia tiene claro interés de incrementar su capacidad de acción a través del aumento en la sofisticación y alcance de los medios e instrumentos de política pública.

La burocracia desarrolla una posición propia con respecto al conflicto de clases. Sabemos que comparte con las clases no propietarias la dependencia con respecto a las políticas estatales. Pero, al mismo tiempo, tiene cuidado especial de no provocar problemas a nivel del manejo de los recursos fiscales. Ello pondría en riesgo su propia reproducción como clase. La burocracia tiene conciencia de la dependencia fiscal del estado en relación al proceso de acumulación privado del capital. La administración del estado se compone de “estructuras organizacionales cuya selectividad específica está diseñada para reconciliar y armonizar la economía capitalista ‘privadamente regulada’ con el proceso de socialización que la economía gatilla” (Offe, 1993: 51). En consecuencia, la toma de posición de la burocracia es con la utilización del estado como instrumento para la reivindicación de parte del excedente, con el fin de asegurar un mínimo de integración de la sociedad. En este sentido, “el estado no es un ‘sirviente’ ni un ‘instrumento’ de ninguna clase. Mientras no defiende el interés específico de una clase en particular, el estado sin embargo busca implementar y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una *sociedad de clases dominada por el capital*” (Offe, 1993: 120).

Lo anterior sugiere que “la burocracia está interesada en el funcionamiento del conjunto de la nación, no está interesada en revolucionar la nación” (Faletto, 1981: 17). No obstante,

ello no debe ser interpretado como un compromiso con el estado presente de las cosas y una renuncia a la transformación social. La burocracia actúa en el ámbito de los intereses generales de la sociedad, el cual, por medio de las políticas de decomodificación, se vincula a los conflictos de actores concretos por ser reconocidos socialmente y por acceder a mayor participación en la distribución de la riqueza y el poder. En efecto, los espacios decomodificados se convierten en ámbitos donde la diferenciación no obedece a las funciones del sistema sino que a criterios generalizables y, por lo tanto, que son políticamente argumentables y también que pueden ser extendidos a diferentes grupos sociales. Los instrumentos de política y la acción burocrática se constituyen en vehículos para la articulación de demandas sociales en demandas políticas, esto es, como espacios de conflictividad por la conducción del cambio social:

“[...] los conflictos sociales y las luchas políticas, especialmente aquellas con potencialidades socialistas, de ninguna manera emergen automáticamente por esta contradicción sistemática entre la política de estado y los intereses del capital. Estas luchas son usualmente emprendidas por fuerzas políticas que están dispuestas y son capaces de defender y utilizar las políticas reformistas del estado capitalista contra el poder y la obstructiva resistencia de la clase capitalista en si misma” (Offe, 1993: 126).

Las políticas de decomodificación movilizan los intereses de los actores que contribuyen a construir. La particularidad de estos intereses consiste, típicamente, en presionar por la radicalización o extensión de los procesos de reforma, sean éstos redistributivos u orientados al reconocimiento. A este nivel, la democratización política, como formación y movilización de actores sociales, y la democratización social, como participación en la distribución y consumo del producto social, son sólo analíticamente distinguibles, ya que en la práctica ocurren como dos procesos combinados. Los espacios decomodificados constituyen ámbitos de politización de la sociedad.

B. Acción burocrática y social democracia

Quisiéramos, en este punto, reinterpretar nuevamente el sentido de la acción burocrática de acuerdo sus fines. Al explicar la decomodificación como un vehículo para la movilización y el cambio social en el marco del estado de bienestar, nos situamos en el campo ideológico de la socialdemocracia. Desde esta perspectiva, la combinación entre democratización política y democratización social es un proceso dialéctico, cuya síntesis lógica es la transformación de la sociedad capitalista en una sociedad socialista o, mejor dicho, la legislación y reforma del capitalismo para convertirla en socialismo. En este contexto, los problemas o tensiones que limitan los alcances y efectividad de la acción burocrática se convierten en paradojas de la socialdemocracia, así como los problemas estratégicos de la socialdemocracia también pueden ser explicados desde el punto de vista de la administración del estado.

Tanto la socialdemocracia como la acción burocrática comparten la tensión entre la institucionalización de valores y su superación por parte de la sociedad. Las instituciones políticas y los medios administrativos siempre están sujetos a la crítica de parte de la sociedad, que no los considera suficientes para satisfacer sus necesidades e intereses creados. Asimismo, la expansión de las bases sociales que son cubiertas por una determinada institución o política pública conduce a disminuir el poder movilizador del estado sobre la sociedad. Esto se expresa en que la estrategia de legitimar un proyecto de transformación socialista por la vía de la redistribución progresiva, incrementando los grupos sociales beneficiados, tiende a diluir la base social que se moviliza políticamente para la realización de tal proyecto de cambio.

Discutiremos aquí dos paradojas de la socialdemocracia que sirven para comprender los límites de la acción burocrática para movilizar a la sociedad a través de los medios administrativos.

(i) la paradoja del socialismo electoral. La redistribución y el aseguramiento de formas y estilos de vida por parte del estado constituyen estrategias para ampliar la base de clase del

partido socialista, incorporando a nuevos grupos que se suman a las clases trabajadoras - típicamente las nuevas clases medias - con el fin de incrementar las bases electorales que apoyen el cumplimiento de su programa legislativo. La decomodificación actúa como una promesa política para que los trabajadores puedan aliarse con las nuevas clases medias y así conseguir realizar sus intereses por medio del estado. Sin embargo, la paradoja se produce cuando esta incorporación de un mayor número de aliados a los partidos socialistas conduce a la disolución de su identidad e intereses de clase. Por lo tanto, las políticas de decomodificación dejarían de empalmarse con una base social de clase trabajadora y se orientarían al conjunto de la sociedad, en tanto ciudadanos o individuos, o bien apelarían al pueblo como actor colectivo de la nación. De este modo, “mientras más cerca está el partido de ser un partido mayoritario, es más probable que haya abandonado sus compromisos por una transformación socialista de la sociedad” (Koelble, 1992: 363).

La paradoja del socialismo electoral consiste en que mientras más amplia es la base de los partidos socialistas, menor es su capacidad para utilizar las políticas de decomodificación, y con ello a la propia burocracia, como un camino para la movilización política de la sociedad y orientarla hacia la superación del capitalismo. Por ejemplo, en algunos países como Suecia y en general los países escandinavos, el desarrollo del estado de bienestar corresponde a la contraparte de la paradoja del socialismo electoral, ya que las políticas sociales, que comienzan como demandas de las clases trabajadoras en el estado, se terminan erigiendo sobre la base de derechos individuales generalizables, no circunscritos a segmentos específicos de la población. En el caso de América Latina, el proceso de formación del estado de bienestar mediante políticas sociales ha sido más complejo. Aquí la estrategia de la decomodificación siguió conservando su capacidad de movilización interna a pesar de la ampliación de los grupos destinatarios del bienestar. Ello, porque entre el extremo de una sociedad movilizada por su división en clases sociales y otra sociedad integrada ciudadanos, pero sin capacidad de movilización interna, el populismo sirvió para ampliar la base de legitimación de las políticas del estado, trascendiendo las fronteras de clase, al mismo tiempo que manteniendo el potencial de transformación y militancia proporcionado por una sociedad internamente dividida¹³.

¹³ Para un muy ilustrativo análisis en este sentido véase el libro de Ernesto Laclau: “On populist reason”, Verso Books, Londres, 2005.

En resumen, la paradoja del socialismo electoral permite entender que la difusión horizontal en la sociedad de los efectos de la acción burocrática conduce a reducir la capacidad del estado para dirigir la construcción y movilización política de grupos sociales.

(ii) la paradoja de la autonomía del estado. De acuerdo a Rueschemeyer y Evans:

“[...] la efectividad de las intervenciones del estado en los procesos económicos puede crecer inicialmente a partir de burocracias coherentes, relativamente autónomas de los intereses sociales dominantes, pero estas mismas intervenciones son probables de conducir en el tiempo a una disminuida autonomía del estado y menores capacidades para intervenciones adicionales, porque los grupos afectados se movilizarán para presionar a las autoridades del estado o para penetrar partes relevantes del aparato del estado” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 42).

La decomodificación va acompañada de incrementos en los niveles de movilización de los intereses sociales afectados y de la disminución de la independencia de la acción burocrática. La focalización de las políticas de decomodificación sobre grupos sociales concretos, conduce a este efecto paradójico. A la pérdida de autonomía de la acción burocrática, se le agregan las eventuales alianzas entre los intereses de la burocracia y los intereses de los grupos destinatarios de las políticas sociales, lo cual puede erosionar los marcos universalistas y formales de la intervención estatal, conforme el papel del cuadro administrativo se consuma como actor político. Ello, a la vez, puede conducir a la división interna de la burocracia que, en un caso límite, introduce en sus propias filas los conflictos de la sociedad. Esto es lo que Oscar Oszlak (2003) llama la captura de la burocracia por parte de sus clientelas, efecto que se produce por las relaciones simbióticas que existen (y refuerzan en el tiempo) entre las agencias del estado y los intereses de la sociedad.

En virtud de lo anterior, sería posible explicar las diferencias entre distintas reparticiones del estado a partir de los grupos sociales (o clientelas) con los que se relacionan. Es decir, ante grupos sociales desarticulados, sin niveles altos de organización, la exigencia de

calidad para el trabajo de la agencia burocrática puede ser también baja. No existen presiones que motiven esfuerzos adicionales de parte de la burocracia para preservar la autonomía de su acción, de la misma forma que para la burocracia no tiene valor ni aporta información vincularse con los grupos sociales destinatarios. En cambio, en relación a grupos sociales bien organizados, las exigencias de calidad de la burocracia pueden ser altas. Este efecto podría reforzarse por la frecuencia con que se traspasan los administradores entre el estado y las empresas privadas en mercados específicos. Lo mismo podría argumentarse en el caso de la cooptación de las elites burocráticas por los partidos políticos.

El punto central es que cuando las políticas implementadas por la burocracia consiguen organizar sectores concretos de la sociedad, éstos adquieren las capacidades de acción para influir tanto en el contenido de las políticas como en la propia acción de la burocracia. Ello representa dos problemas fundamentales desde el punto de vista del sistema. El primero, como ya se dijo, se afecta la coherencia del aparato estatal. El segundo, que la acción de grupos de la sociedad no sólo sobrepasa sino que entorpece la velocidad de reacción del cuadro administrativo del estado. Por ejemplo, Habermas (1998) plantea que la coherencia de las políticas de bienestar impulsadas desde el nivel del sistema, es decir, que son implementadas con arreglo a la gobernabilidad política y la contención de las crisis del capital, necesitan de cierto “privatismo civil” en la sociedad, con el fin de evitar niveles de militancia política que no puedan ser contenidos por las instituciones. En este sentido, la democracia, en el contexto de una compleja diferenciación de la sociedad e instrumentos de política limitados para resolver los problemas sociales, se sostiene mediante la exclusión de la ciudadanía y también, con frecuencia, de la propia clase política del proceso de toma de decisiones, como si se trata de un sistema donde las elites de la burocracia están dentro y la sociedad ingresa de forma selectiva.

Desde el punto de vista de la socialdemocracia, los efectos focalizados de los instrumentos de política sobre la sociedad limitan las opciones para conducir un proyecto de cambio social desde el estado, ya que restringen progresivamente sus capacidades para administrar las presiones sociales a favor de la legitimidad de la dominación.

C. Autonomía anclada de la acción burocrática

Retomamos aquí la discusión planteada en el segundo capítulo sobre la autonomía de la acción burocrática. En la medida en que la burocracia se convierte en un actor del proceso de intervención estatal, adquiere capacidad para administrar, con un sentido de responsabilidad política, los efectos que los instrumentos de decomodificación tienen al estar focalizados sobre grupos sociales concretos. Al respecto, Peter Evans introduce el concepto de autonomía enraizada o ‘embedded autonomy’. “Se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y política” (Evans, 1996: 547).

De acuerdo a nuestro autor, la burocracia intenta combinar, en su propia acción y de manera selectiva, la autonomía con respecto a la presión de grupos sociales, con su inmersión en redes que la ponen en contacto con actores clave de la sociedad civil y la política. En virtud de esta ‘autonomía anclada’ en actores sociales específicos, la burocracia adquiere poder para desarrollar metas de largo alcance, mediante la obtención de información y retroalimentación acerca del desempeño de los instrumentos de política y, al mismo tiempo, manteniendo prácticas de rendición de cuentas al exterior del estado, lo que limita la posibilidad de que la intervención pública sobre la sociedad sólo refleje los intereses de la élite de la administración. El aislamiento de la burocracia no es sinónimo ni precondition de su capacidad de acción. Sólo corresponde a un factor que es manejado en la interacción con los actores sociales. La capacidad transformadora de las políticas del estado depende de la conciencia práctica de la burocracia con respecto a los intereses sociales relevantes para su intervención y de la necesidad de legitimarse ante estos intereses, en un sentido que no sólo es técnico, sino que también es político.

El concepto de ‘autonomía anclada’ se asocia a las políticas del estado de bienestar, que en la medida en que están focalizadas en grupos sociales concretos consiguen su articulación en intereses políticos y, de esta manera, establecen alianzas con la burocracia. Siempre está

latente la posibilidad de que estos grupos terminen cooptado a la agencia burocrática con la que mantienen vínculos directos y conduciendo el contenido de la política pública. Ellos tienen intereses específicos de influir sobre la intervención estatal, con el objeto de profundizar su alcance, modificar su contenido, radicalizar sus procesos, incrementar sus beneficios, aumentar la participación, etc. En este sentido, la autonomía de la burocracia puede comprenderse como parte de un ciclo mayor de la política pública del estado de bienestar, que se completa con los grupos destinatarios movilizados en el estado, a partir de los intereses creados alrededor de las políticas de decomodificación implementadas y de incrementadas capacidades de acción y organización para presionar y transformar los marcos institucionales donde éstas políticas son diseñadas y ejecutadas.

No obstante el rol que la autonomía anclada de la acción burocrática cumple en el desarrollo del estado de bienestar, no debemos olvidar que la burocracia mantiene, como característica corporativa, el interés por mejorar su posición de poder dentro del estado y para ello su vinculación con la sociedad es funcional. De esta manera, en un contexto post-estado de bienestar, donde existen mayores niveles de descentralización del estado y donde se introducen nuevas prácticas, como las del 'New public management' que enfatizan en la responsabilidad por los resultados y la rendición de cuentas (accountability), la 'autonomía anclada' sigue constituyendo un recurso de poder para la acción burocrática.

El tipo de intervención de lo que aquí llamamos estado neoliberal, por lo pronto, no se distingue por construir actores ni clases sociales a través de las políticas, de manera de ampliar la base social de la legitimidad de la dominación. De hecho, no utiliza políticas de decomodificación. En cambio, son características del nuevo tipo de intervención del estado neoliberal la división de las funciones públicas, con el propósito de evitar la concentración del poder político y de diluir al estado como referente para las reivindicaciones de clases sociales u otros actores colectivos. Por esta misma razón, las políticas no suelen concentrarse en grupos sociales para que puedan convertirse en actores políticos. Más bien, los efectos de las políticas se constatan sobre los individuos. Pero de todas maneras, sostenemos que la autonomía de la acción burocrática representa una oportunidad para que

los actores de la sociedad puedan acceder al estado y conseguir movilizar sus propios intereses en las políticas públicas.

2. Cambio de foco de la política pública

A. Del modelo de estado de bienestar al estado neoliberal

En general, las discusiones que la sociología contemporánea ha emprendido sobre el tema del estado tienen como referencia fundamental el modelo del estado de bienestar. Cuando se discute sobre el papel del estado en la sociedad actual, post-industrial, post-fordista, neoliberal, o como quiera llamársela, son frecuentes los análisis comparativos con las sociedades de la post-guerra, que tuvieron al estado como el mecanismo de integración social y de desarrollo económico por excelencia. Actualmente, entre el estado y la sociedad pareciera existir un abismo que, de algún modo, releva la verdadera función del estado del lado de la reproducción funcional del sistema, y con ello de la acumulación del capital transnacional, y el verdadero sentido de la sociedad, el mundo de la vida finalmente libre de la determinación externa de parte del lenguaje ajeno del poder político. La formación de la acción colectiva en la sociedad hoy ya no obedece ni se subordina “a un principio superior de funcionamiento y evolución de la sociedad” (Touraine, 1997: 59).

La crisis del estado de bienestar y la emergencia del estado neoliberal, la podemos resumir en cuatro puntos:

(i) El estado de bienestar se constituye por la canalización de las demandas de la sociedad a través de sus instituciones políticas. (ii) Se produce una especie de abrumo del estado, en la medida en que no es capaz de procesar ni mediar el conjunto de conflictos sociales sin poner en riesgo el proceso privado de acumulación y su propia reproducción en términos de su integridad institucional y racionalidad fiscal. (iii) El estado responde tecnificando la política, restringiendo la participación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones y excluyendo sus demandas de la formación de los consensos democráticos. Esto, con el fin de mantener apropiados niveles de inversión al lado de bajos niveles de militancia política.

(iv) La formación de intereses políticos y su movilización siguen canales ‘no-institucionales’, enraizados en la sociedad civil. Emergen nuevos modos de acción en la sociedad que, aparentemente, no necesitan del sustento organizacional que la política institucional del estado pueda proporcionarles: son los nuevos movimientos sociales, que se desarrollan de forma paralela a los partidos políticos¹⁴. De esta manera, como plantea Offe (1987), los nuevos movimientos sociales han recuperado y re-enfatizado algunas demandas olvidadas del movimiento de los trabajadores, así como también han revitalizado formas de acción política no institucional utilizadas en una etapa temprana de la lucha de clases.

El tránsito desde el estado de bienestar hacia este nuevo estado neoliberal, separado de la sociedad, no necesariamente ha consistido en un proceso evolutivo, como si se tratara del decantamiento natural de ámbitos de acción mediante la especificación de estructuras normativas y pautas de acción, que se mantienen defensivas de determinaciones recíprocas. En el caso de Chile y la región, la separación entre estado y sociedad fue una crisis diagnosticada y una crisis política, que consistió en el desfase entre las demandas sociales y la capacidad administrativa del aparato estatal, lo cual condujo a llevar a cabo el “desmontaje del incipiente *welfare state*. Pero al ser este el correlato de una movilización política de la sociedad (y de su institucionalización en una democracia), la reducción de la actividad gubernamental exige una drástica despolitización y desmovilización” (Lechner, 1983: 318). En otras palabras, la separación entre estado y sociedad fue producto de la represión de las demandas sociales y de sus portadores, que tenían en el estado la oportunidad de vincular la realización de sus intereses específicos con un proyecto de transformación del conjunto de la sociedad.

En este contexto de cambio desde el estado de bienestar al estado neoliberal, junto con la separación que se produce entre la sociedad y las instituciones políticas, también cambian los marcos de orientación política de la acción burocrática. Actualmente, las intervenciones estatales sólo se justifican si es que el mercado no es capaz o falla en producir un valor,

¹⁴ La idea de ‘apariencia’ en la separación entre acción política y acción social requiere de mayor explicación. Según Charles Tilly, la política electoral ofrece un espacio propicio para la acción colectiva en la sociedad o, como sugieren Cohen y Arato: “From our point of view, Tilly’s work shows that modern collective action presupposes the development of autonomous social and political spaces within civil and political society that are guaranteed by rights and supported by the democratic political culture underlying ‘formal’ representative political institutions” (Arato y Cohen, 1994: 503).

bien o servicio determinado. Cuando el mercado no tiene capacidad de producir un valor social y políticamente relevante, el estado concurre no para producir por si mismo, sino que para apoyar y generar incentivos que fortalezcan y, de algún modo, ‘decomodifiquen’ al mercado. Cabe destacar que si los bienes que el mercado produce para la sociedad los intercambia por dinero, no por demandas y movilizaciones sociales, se trata de bienes privados no de bienes públicos y, por lo tanto, quienes los consumen no son grupos o clases sociales, en la forma de derechos, sino que individuos en la forma de intercambios. Esto es cada vez más visible en el caso chileno: el cambio en los marcos de política que la intervención estatal han conducido a su mercantilización, esto es, “a convertir al estado en una firma, junto con la atomización de la sociedad en un mercado apolítico” (Stepan, 2002: 323).

B. Nuevo foco de intervención estatal, nuevas orientaciones para la acción burocrática

Existe un nuevo foco en la intervención del estado sobre la sociedad. Mientras el estado de bienestar privilegiaba la aplicación de políticas de decomodificación, el estado neoliberal utiliza incentivos para regular el mercado, con el fin de orientarlo a la producción de bienes y servicios socialmente valorados. El estado se encarga de regular el proceso económico promoviendo, a través de incentivos expresables como valor de cambio (precio), aquellas externalidades positivas de los emprendimientos privados, ya que representan un valor de uso relevante para la reproducción de la sociedad, a la vez que sancionando, es decir castigando con tributos, las externalidades negativas. Las intervenciones del estado neoliberal en lugar de decomodificar valores, sacándolos de la órbita del mercado, comodifica aquellos efectos que representan beneficios para la sociedad. Las acciones regulatorias del estado generan negocios, inauguran nuevos mercados, los que, a su turno, proveen bienes y servicios que, aunque satisfacen necesidades sociales, pierden su carácter ‘público’, porque son apropiados por individuos dentro de un marco de acción del tipo oferta-demanda.

Estos mercados son protegidos por el estado, mediante condiciones artificiales aseguradas políticamente y que también responden a la presión de intereses privados movilizados.

Ejemplos de este tipo de políticas en el caso chileno hay por montones: educación particular subvencionada, educación superior, concesiones en obras públicas, cárceles privadas, isapres, fondos de pensiones, prestación de servicios en la rehabilitación de menores, agencias de acreditación, agua, electricidad, gas, comunicaciones, etc.

A nivel de la acción burocrática, este nuevo foco de intervención se expresa como una nueva ideología para la administración pública: el ‘new public management’. Este concepto se puede definir como una forma de gobierno dirigida por el mercado, que se orienta por sus principios como la concepción de los ‘clientes’, la valoración de la competencia, la descentralización de los procesos y servicios y el manejo de riesgos:

“Uno de los principales principios detrás del ‘new public management’ es que mientras los actores públicos, como el gobierno, mantienen sus valores centrales del servicio público, le dan mayor énfasis al logro de los resultados deseados en lugar que a los procesos o reglas para la provisión de los servicios. Se asume que la eficiencia y efectividad del servicio se logrará a través del uso de técnicas de la administración del sector privado, tales como la especificación de los objetivos del servicio y la competencia por clientes, la medición del desempeño, la descentralización de la toma de decisiones y el uso de los mercados para la provisión de los servicios” (Amaral et al, 2003: 8).

No hay que confundir este nuevo foco de intervención y administración pública con la limitación de las funciones del estado, ni tampoco como una reducción de su tamaño. Tampoco se puede plantear que implique una disminución del poder de la burocracia o su repliegue a un desempeño puramente técnico. Por el contrario, en la transformación del estado la burocracia también ha ejercido liderazgo, precipitando muchos cambios que pueden ser explicados por su propia iniciativa. Como sugiere Patricio Silva, la vinculación internacional de la burocracia ha sido clave para propiciar la redefinición del estado, junto con favorecer su posicionamiento en el proceso de toma de decisiones.

“[...] de esta manera, los tecnócratas neoliberales locales se han convertido en las contrapartes nacionales de expertos financieros extranjeros proveniente de instituciones

prestamistas, las que evalúan el desempeño de las economías latinoamericanas que están actualmente ejecutando programas de ajuste. [...] la comunicación entre los expertos financieros y los tecnócratas locales se ha visto claramente facilitada por sus comunes currículos académicos” (Silva, 2004: 165).

Como plantea Silva, el nuevo estado neoliberal coincide con la emergencia de una tecnocracia que ejerce el poder autónomamente, sin los contrapesos ejercidos por las fuerzas sociales, como los partidos de izquierda, los sindicatos o los movimientos estudiantiles, en el estado de bienestar.

Discutamos ahora sobre las consecuencias que estos nuevos marcos para la acción burocrática tienen en la sociedad y también en la organización del estado.

(i) Un primer aspecto particularmente interesante de este nuevo foco de intervención del estado es que promueve una actitud de auto producción en la sociedad. Como plantea Igor Sabada (2002), los modos de intervención del estado de bienestar y del neoliberalismo son diferentes tanto por la manera en que se definen los problemas sociales como por la forma en que se enfrentan. Lo que para el modelo clásico es un problema derivado de las contradicciones de la sociedad, anclado en el antagonismo de actores concretos y que requiere de políticas que resuelvan sus causas, en el estado neoliberal el mismo problema se le entiende como efecto de las complejidades de la vida moderna, y como respuesta se ofrecen políticas para promover una actitud de prevención de riesgo en la sociedad. Por ejemplo, el marco de política de FOSIS para manejar el problema de la pobreza, a través del empoderamiento personal y el incremento en las capacidades para manejar los riesgos de la vida cotidiana. Es interesante constatar como esta característica del neoliberalismo chileno ha sido observada con asombro desde otros países:

“El Chile de la post-transición proporciona un interesante ejemplo de la intensificación de la promoción del estado de la autorregulación de la conducta individual para reducir los riesgos de salud, coincidiendo con el declive en la capacidad del estado para mantener los servicios de salud público y la infraestructura. El reducido gasto en salud pública no

condujo al estado de Chile abandone su ‘voluntad de gobernar’. La política de ‘fortalecimiento de la sociedad civil’ ha ido de la mano con las reformas económicas neoliberales que enfatizan en las responsabilidad, la autonomía y la elección. Así, cuando el Ministro de Salud chileno enfrentó la epidemia del cólera, condujo una campaña de salud pública que promovía la higiene personal y el auto cuidado, pero sin invertir al mismo tiempo en agua más pura y sistemas de alcantarillado. Vigilancia y auto disciplinamiento involucraron categorización social y exclusión, identificando riesgo en poblaciones y ejerciendo control sobre ellas. Esto produjo la distinción entre poblaciones sanitarias y no sanitarias, basándose en sus respuestas conductuales al cólera” (Humphrey, 2005: 210).

(ii) Otro aspecto que permite distinguir la lógica de intervención del estado neoliberal es que tiende a separar y no integrar las demandas sociales, satisfaciéndolas de manera particularizada. La nueva epistemología de la política pública es parcializante, no totalizante. En este punto resulta interesante la perspectiva de Laclau, que distingue entre las demandas democráticas y las demandas populares:

“[...] llamaremos demanda democrática a la que, satisfecha o no, permanece aislada. Una pluralidad de demandas que a través de su articulación equivalencial constituyen una subjetividad social más amplia las llamaremos demandas populares – ellas comienzan, desde el nivel más incipiente, constituyendo al ‘pueblo’ como un potencial actor histórico” (Laclau, 2005: 74).

Las políticas del estado neoliberal están dirigidas a diluir las demandas de actores colectivos en necesidades individuales, de manera de evitar que los distintos intereses particulares superen el aislamiento entre sí y se movilicen como grupo. El nuevo marco de intervención actúa en la dirección contraria del populismo, de forma los problemas sociales complejos, como el del desarrollo dependiente, que pueden movilizar y concatenar una diversidad de demandas insatisfechas en la forma de un solo actor colectivo que se orienta al estado, son desagregadas en acciones y mecanismos que desarticulan los potenciales de protesta y movilización social. De hecho, el sistema político chileno está dotado de contrapesos e instancias especializadas cuyo objetivo es mantener el control de la

administración pública y prevenir que demandas sustanciales pongan en riesgo los marcos formales en que funcionan las agencias estatales¹⁵.

Por ejemplo, el proyecto de la nueva Ley de General de Educación, cuya propuesta por parte del ejecutivo obedeció a las movilizaciones estudiantiles por calidad y equidad en la educación, consiste en funciones que se distribuyen en tres agencias diferentes, una superintendencia que regula, un consejo superior que dicta política y una agencia nacional que acredita calidad. Al respecto, planteamos algunas preguntas: ¿Cómo se dicta política sin tener capacidad de asegurar su cumplimiento? ¿Cómo los casos de problemas en la educación escolar son recogidos en las orientaciones de política o al menos son visibles en los procesos de acreditación de la calidad? De algún modo, la preocupación por evitar la concentración de funciones en las agencias burocráticas y que, de esta manera, se conviertan en un referente para la acción colectiva, es más fuerte en el estado neoliberal que el interés por la efectividad de la política.

(iii) Por último, un elemento característico de la nueva política es que genera espacios de interacción, donde los sujetos particulares concurren para obtener el bien o servicio que les resuelve sus problemas y demandas puntuales, como si se tratara de cualquier mercado. Como vimos, estos mercados están asegurados por condiciones artificiales de operación, es decir subsidiados, y aquí el estado ejerce una función reguladora. El interés público emerge, en consecuencia, de las reglas y límites que encuadran los intercambios privados. El interés público, de hecho, es ejercido por las agencias burocráticas: superintendencias, unidades fiscalizadoras, consejos o comisiones que operan velando por la adecuada asignación de los recursos en los mercados de la salud, educación, vivienda, servicios sanitarios, etc.

Como resultado, la acción de la burocracia se descentraliza. Su gestión, agendas e intereses se identifican con las agencias específicas y con los espacios de interacción que estas agencias regulan. La descentralización de la acción burocrática se asocia a la generación de clientelas específicas con las se establece responsabilidad por los resultados, esto es, la llamada ‘rendición de cuentas’. Se produce también, como un efecto que no es poco

¹⁵ Véase Boeninger, Edgardo: “Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006”. Santiago: CIEPLAN, 2007.

frecuente, que la burocracia se integra al mercado y sus miembros pasan fluidamente a las empresas privadas con las cuales se relacionan. También, al estar identificados con sus respectivos mercados, “los staff de cada agencia batallan por sus propios intereses” (Clark, 1978: 120). A este nivel, la racionalidad de la acción burocrática y la coherencia corporativa del estado, que al menos en la teoría depende de la cadena de mando, se ve amenazada por el proceso de descentralización provocado por la nueva política pública.

Sostenemos que por efecto de la descentralización del estado, la burocracia se vuelve más accesible para los intereses sociales y económicos con los que se relaciona. Ello conduce a efectos sobre la democratización de la gestión interna del estado, pues las jerarquías se debilitan conforme los niveles medios de la administración adquieren mayor responsabilidad por los resultados de su acción. La acción burocrática es proclive a politizarse en la medida en se identifica con los intereses sociales. Estas tendencias del estado neoliberal plantean problemas de coherencia interna de la administración pública, los que, a su turno, representan oportunidades de movilización para los actores sociales.

La efectividad de la acción burocrática va a depender, en consecuencia, de su capacidad para balancear la integración corporativa de la administración con la movilización de los intereses y conflictos sociales. Como sugiere Oszlak “los burócratas no son neutrales en su preferencias de política; tampoco están completamente controlados por fuerzas externas. Su autonomía les permite negociar – exitosamente – con el fin de obtener considerable participación en las preferencias” (Oszlak, 2005: 484).

La descentralización de la gestión supone una consecuente redistribución de las responsabilidades dentro del aparato burocrático, lo que si bien representa diversas amenazas a la consistencia de la administración, también constituye un ámbito de desarrollo de las capacidades e iniciativas que la acción burocrática despliega autónomamente para apropiarse del proceso y contenido de las políticas públicas. En una situación de este tipo,

“los instrumentos de política evolucionan a través de relaciones complejas y recíprocas entre todos los burócratas, funcionarios electos, representantes de grupos de interés y otros participantes. El resultado puede ser impredecible, a la vez que no está completamente intencionado por ninguno de los individuos que participaron. No obstante, puede ser en una gran medida más inteligente e incluso más democrático que lo que normalmente es logrado a través de esfuerzos jerarquizados de coordinación, en el sentido que una mayor diversidad de consideración son incorporadas y en el sentido que ningún grupo de participantes puede dominar de entrada a otros” (Lindblom y Woodhouse, 1993: 68).

3. El papel de la burocracia en la movilización de la sociedad

En este último tema del capítulo abordaremos los potenciales efectos de la descentralización de la acción burocrática sobre la acción colectiva en la sociedad. Como ha sido dicho, los nuevos marcos de intervención otorgados por el estado neoliberal tienden a la desagregación de las demandas sociales en intereses particulares, previniendo su articulación en movilizaciones políticas por referencia al estado. Pero al mismo tiempo, la descentralización, en la forma de espacios de interacción para la asignación de bienes y servicios por medio de incentivos de mercado, conduce al acercamiento entre la burocracia y la sociedad, de acuerdo a patrones horizontales de relación – o, al menos, más horizontales que en el modelo previo de estado de bienestar, donde la relación entre estado y sociedad estaba mediada por un conjunto de instituciones intermedias – y donde la burocracia puede desarrollar, por diferentes motivaciones, un interés específico por generar vínculos y alianzas con intereses sociales relativamente organizados.

El análisis sobre la racionalidad de la acción burocrática es, en este sentido, ambivalente. Por un lado, la descentralización y la vinculación con los intereses sociales representa una amenaza a la racionalidad y coherencia de la acción burocrática:

“Los efectos de intervenciones profundas sobre la autonomía del estado trascienden el reino de la ideología y la legitimación cultural. La aumentada participación de la sociedad civil por el estado activa respuestas políticas e incrementa la probabilidad que intereses sociales intenten invadir y dividir el estado. La intervención incrementada convierte al estado, con mayor claridad, en una arena del conflicto social y hace a sus partes atractivos objetivos para ser tomados. En otras palabras, las contradicciones de la sociedad civil se vuelven más enraizadas en el estado en la medida que el estado penetra a la sociedad civil, potencialmente erosionando su coherencia como actor y su autonomía” (Evans y Rueschemeyer, 2002: 69).

Pero por el otro, la descentralización también constituye una oportunidad para empoderar el papel de la burocracia en el estado, a través de la información y proyección política que le

proporciona los intercambios con la sociedad. La burocracia encuentra en la sociedad una fuente de poder, que puede ser movilizadada para favorecer su posicionamiento político, es decir, su capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones en el estado. Como sostiene Sydney Tarrow, para el caso análogo de los grupos políticos: “la reforma es más probable cuando los desafíos desde el exterior del sistema político ofrecen a las elites pertenecientes al mismo una ocasión de primar sus carreras y políticas” (Tarrow, 1997: 176).

Sabemos que la efectividad y productividad de la acción burocrática depende de su autonomía relativa con respecto a las presiones sociales y políticas. No obstante, la burocracia está dispuesta a sacrificar autonomía por respaldo y legitimidad a las políticas que no sólo implementa sino que contribuye a diseñar, evaluar y perfeccionar. Se abre, en consecuencia, espacio para la formación de alianzas entre grupos sociales y actores de la burocracia. Un aspecto que sin duda ha motivado la presentación de todos los argumentos de esta memoria es la posibilidad de que estas alianzas no estén únicamente basadas en la intersección de intereses particulares y, por cierto, instrumentales de uno y otro lado de las políticas públicas. Más bien, que las alianzas puedan tener un sustrato normativo común que motiven tanto a la acción burocracia y a la acción social a encontrar mecanismos de cooperación política e identificación ideológica. El propósito de la discusión aquí presentada ha sido, justamente, reconstruir el interés y propensión de la acción burocrática por interpretar la razón del estado y tratar de movilizarla en sus productos hacia la sociedad. Aunque de manera difusa, los contenidos normativos de una alianza entre burocracia y sociedad estarían marcados, como sugiere Olin Wright (1999), por la capacidad que el estado y los medios de administración tienen para enfrentar los problemas de integración generados por el mercado y para conducir los cambios sociales, de una manera que sea legítima para los diversos actores involucrados. La articulación entre burocracia y sociedad, comenzando por el componente común en las nuevas clases medias, representaría una forma de organización alternativa al capitalismo y donde las luchas redistributivas se abren a la democratización por el acceso y uso de los recursos organizacionales del estado. El modelo del estado de bienestar, que fue utilizado como marco referencial para explicar la acción burocrática, justamente se puede definir por la democratización de los recursos

organizacionales como precondition para la democratización social y redistribución económica.

Desde el punto de vista de la acción social, en el estado existen las estructuras permanentes que favorecen su proyección en el tiempo. Como sostiene Sartori, toda ideología o valor cultural tiene realidad y efectividad si es que se incorpora en instituciones objetivas. “[...] ninguna idea ha conseguido avanzar sin una organización detrás de ella. En cualquier lugar donde las ideologías parecen ser importantes en política, lo son porque tienen firmes bases organizacionales” (Sartori, 1990: 170). Sin el apoyo de los medios organizacionales los intereses sociales no tienen la capacidad, la permanencia ni las redes suficientes para persuadir a la política. En síntesis, si la acción social no logra acceder a medios organizacionales, la sociedad queda llena de sentido, pero incapaz de movilizarlo, de convertirlo en una ejecución eficaz desde el punto de vista político.

A partir de la instalación del estado de bienestar, las sociedades dejaron de definirse exclusivamente por el conflicto directo entre capital y trabajo. La lucha por el reconocimiento y la autodeterminación ha tenido lugar en las instituciones políticas, de forma que el conflicto que explica el desarrollo de la sociedad es aquel que se da “entre las estructuras de decisión política y económica y aquellos que son reducidos a una participación dependiente. Podemos usar otros términos y decir que el conflicto es entre aquellos segmentos de la sociedad que son centrales y aquellos que son periféricos o marginales” (Touraine, 1974: 9). La capacidad de autoproducción de la sociedad, de intervenir a sí misma más allá del cambio en las conductas por efecto del mercado, depende del uso de los recursos organizacionales del estado. La perspectiva de Habermas sobre las nuevas formas de protesta y defensa del mundo de la vida sufre, en este sentido, de una paradoja: al rechazar los medios del sistema y la capacidad de organizarse a través de los medios de la acción burocrática, quedan limitados a una participación dependiente sobre sus propias dinámicas.

Nuestra propuesta es que la descentralización de la acción burocrática representa una oportunidad fundamental para los actores sociales, en el sentido que se les facilita el acceso

a la utilización de los medios administrativos para darle eficacia a sus fines. En otras palabras, la descentralización favorece la penetración de acciones sociales colectivas en el estado. Esta idea se apoya en la teoría de la ‘estructura de oportunidades’ como marco de explicación de la formación y desarrollo de los movimientos sociales. Según esta teoría “la acción colectiva prolifera cuando la gente adquiere acceso a los recursos necesarios para escapar de su pasividad habitual y encuentra oportunidad de usarlos” (Tarrow, 1997: 148). De acuerdo a Tarrow, la noción de estructura de oportunidades refiere:

“a dimensiones congruentes – aunque no necesariamente formales o permanentes – del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso. Los teóricos de la estructura de oportunidades políticas hacen hincapié en la movilización de recursos externos al grupo. Aunque las oportunidades políticas están desigualmente distribuidas – al contrario que los recursos internos como el dinero, el poder o la organización –, incluso los grupos débiles y desorganizados pueden sacar partido de ellas” (Tarrow, 1997: 155).

Entre las oportunidades del entorno político, cuya variación estimula la movilización social, se cuentan (i) la apertura del acceso a la participación, (ii) los cambios en los alineamientos de los gobiernos, (iii) la disponibilidad de aliados influyentes y (iv) las divisiones entre las élites y en el seno de las mismas.

En nuestro caso, la fragmentación de la estructura del estado en diferentes agencias y políticas, que se articulan con ámbitos específicos de la sociedad y el mercado, constituye una oportunidad real para los intereses sociales que necesitan de los medios de la administración para sostener acciones colectivas para el logro de sus objetivos. La posibilidad de generar alianzas con grupos específicos de la burocracia permite incorporar directamente en el proceso político y técnico de toma de decisiones la perspectiva de los intereses afectados, al mismo tiempo que le proporciona a la acción burocrática información de primera fuente sobre la efectividad de las políticas en implementación, lo cual constituye un recurso de poder en si mismo y que además favorece el perfeccionamiento de los instrumentos de intervención del estado. En consecuencia,

mientras los actores sociales, “se animan a la acción colectiva cuando tienen aliados que pueden actuar como amigos en los tribunales, como garantes contra la represión o como negociadores aceptables” (Tarrow, 1997: 160), los oficiales de la burocracia usan sus alianzas con la sociedad como capital político propio, como recursos de poder para incrementar su capacidad de acción y posicionamiento en el estado.

La alianza entre burocracia y sociedad no es una situación permanente, sino que depende de oportunidades concretas. Lo frecuente en la acción burocrática y la acción social es que cada una protege sus propios ámbitos de acción, mecanismos de coordinación y orientaciones normativas. La acción burocrática trata de mantener la autonomía de su trabajo con respecto a presiones sociales y políticas, y esto lo hace intentando monopolizar el acceso y uso a sus recursos de poder. La acción social, por su parte, también es defensiva con respecto a las determinaciones externas sobre sus espacios interacción cotidianos, especialmente las que son de parte del poder político y del mercado. Pero existen oportunidades concretas de alianzas en que las agendas de los funcionarios del estado, especialmente en los niveles que pueden influir en el proceso político de toma de decisiones, coinciden con los intereses de los destinatarios de las políticas de estado. El interés de la acción burocrática radica en obtener legitimidad por su desempeño ante la sociedad y ante la autoridad política, mientras que el interés de la acción social está en apropiarse de espacios para movilizar sus valores e intereses particulares y, en lo posible, lograr traducirlos en normas. Adicionalmente, la acción burocrática puede estar motivada por intereses especiales a generar alianzas con los grupos sociales, a partir de sus propios marcos de valoración ligados al honor profesional y también porque puede compartir su extracción de clase con actores sociales particulares, con quienes son igualmente dependientes de la expansión de las políticas de estado sobre la sociedad.

Si bien los marcos de intervención otorgados por el estado neoliberal son reticentes a la formación de actores colectivos que, a través de la concatenación de sus demandas, se organicen por referencia al poder político, la descentralización de estado plantea un escenario concreto para la politización de la acción burocrática. Las relaciones que la burocracia establece con sus ‘clientelas’ y que explican, por ejemplo, la fluida

comunicación entre la burocracia del estado y las burocracias de las empresas, también son replicables en la articulación entre acción burocrática y acción social. El estado neoliberal ofrece oportunidades estructurales para que, en los espacios concretos de interacción que producen bienes privados con externalidad pública, los actores sociales puedan acceder a una representación más sistemática de sus intereses a través de su vinculación con la acción que ejerce la burocracia. Sobre el contenido de estas posibles articulaciones o alianzas es difícil pronunciarse sin recurrir necesariamente a la investigación empírica. Sin embargo, es posible suponer que tiende al robustecimiento de la regulación pública ante el predominio de los mecanismos de coordinación de mercado en la fijación de los valores en que se distribuyen los bienes requeridos por las demandas sociales. Esta articulación, entre acción burocrática y acción social, representa una bisagra, que no ha sido suficientemente explorada, de la recomposición de la relación entre estado y sociedad.

La acción de la burocracia media en la relación entre estado y la sociedad. De esta manera, el desarrollo de la acción burocrática – en virtud del tamaño de su base funcionaria, la disponibilidad de los medios organizacionales, la calidad y efectividad de los instrumentos política, y las pretensiones de legitimidad que acompañan su intervención – está en función de la forma en que instituciones del estado se hacen cargo de administrar los problemas sociales que adquieren trascendencia política. Es posible, en consecuencia, plantear el desarrollo de la burocracia desde una perspectiva evolutiva, en el sentido de las formas de convivencia social y de protección a la vulnerabilidad de los actores concretos que desde el estado se ofrecen como respuestas político-técnicas a contextos sociales específicos en el tiempo. Las políticas públicas e instrumentos de intervención contienen las capacidades de acción de la burocracia del estado en un momento específico, su dimensión instrumental, junto con los valores e intereses políticos que constituyen a los actores sociales concretos a los que estas políticas e instrumentos se orientan, su dimensión sustantiva. En esta línea, un rasgo distintivo de la burocracia como aparato es que refleja simultáneamente los diferentes momentos e intereses que explicaron la instalación de sus funciones. Tal como propone la ‘hipótesis de congelamiento’ (*freezing hypothesis*) de Lipset y Rokhan (1990), para entender a la burocracia es necesario mirar a su pasado, las articulaciones de intereses que en contextos determinados dieron lugar sus funciones, muchas de ellas obsoletas en la actualidad, otras reinventadas por iniciativa de las propias agencias para permanecer en el tiempo (y en los presupuestos), pero que de alguna u otra forma respondieron a las contradicciones de la sociedad. La frecuente asociación entre burocracia e ineficiencia proviene justamente de este carácter histórico, ya que el estado agrega instituciones, que responden a nuevas exigencias de legitimidad para su autoridad junto con nuevas formas de intervenir, pero sin abolir, al mismo tiempo y con similar ritmo, las instituciones anteriores, de tal manera que se produce una yuxtaposición de agencias y funciones, donde sólo una porción de ellas obedecen a los contextos actuales.

El tránsito desde el estado de bienestar al estado neoliberal, que ha sido discutido en este capítulo, puede ser enfocado desde la perspectiva arriba planteada. Hay agencias y

funciones que se replantean, otras permanecen pero en obsolescencia, a la vez que se crean nuevos instrumentos de regulación, de acuerdo a nuevos marcos de política. Por cierto, los efectos varían: las políticas de decomodificación, cuando se focalizan en actores específicos, tienen a la formación y movilización de clases en el estado. Las políticas de regulación, en cambio, generan espacios de interacción separados unos de otros, para que los actores no articulen sus demandas en formas agregadas de movilización hacia el estado. En este sentido, la apariencia del estado neoliberal es que en él culminan las tendencias hacia la separación entre la sociedad y sus instituciones políticas.

Sin embargo, y ese ha sido nuestro análisis, aún en el contexto del estado neoliberal, la acción burocrática sigue manteniendo la capacidad de dar cuenta de las demandas sociales. Los distintos destinatarios-clientes de las políticas (consumidores, mujeres, familias, profesores, estudiantes, empresarios, trabajadores, etc.) tienen la posibilidad de acceder directamente, sin mediaciones políticas, a niveles intermedios de la administración, los que, a su vez, adquieren iniciativa y responsabilidad política por efecto de esta relación. Por lo tanto, en el estado neoliberal la burocracia puede ser vista como un objetivo político para ser capturado por los actores sociales, con el propósito de acceder a los medios del estado y así robustecer la organización y efectividad de la acción colectiva. Así, la acción burocrática representa hoy la potencialidad de ser una bisagra para la relación entre estado y sociedad. A través de ella, la acción social puede dotarse de mayor organización y el estado incorporar valores sociales y culturales que conduzcan a perfeccionar sus instrumentos y legitimar su autoridad.

Conclusiones

En las páginas precedentes se discutió teóricamente sobre el sentido de la acción de la burocrática. Para ello, el análisis se centró en los actores específicos que constituyen a la burocracia, su socialización, su posición dentro del estado, su relación con respecto a la autoridad, su ámbito de responsabilidades, los medios y condiciones de su acción y finalmente sus intereses y finalidades. Desde luego, los planteamientos realizados no se basan en constataciones empíricas directas, sino que son construcciones conceptuales y analíticas, cuya coherencia interna y articulación entre sí no está asegurada por los hechos. De este modo, las breves notas de conclusión que aquí se presentan no tienen por propósito asentar respuestas para una serie de hipótesis, sino que proponer preguntas que orienten el trabajo empírico, las que se derivan de los temas tratados en cada capítulo de la memoria.

Seguramente, la discusión teórica no está agotada, en el sentido que la presente investigación no ha incorporado la totalidad de trabajos sociológicos, o de otras disciplinas afines, que tratan el tema de la burocracia y las condiciones que explican su acción y autonomía. Sin embargo, para poder avanzar en responder la hipótesis de investigación que se planteó al comienzo, es necesario complementar el desarrollo teórico con el levantamiento de información de casos concretos. Por ejemplo, análisis que aún no han sido incorporados en nuestra discusión, como la de los sociólogos Pierre Bourdieu (*La noblesse d'Etat*, 1989) y John Goldthorpe (*Social mobility and class structure in modern Britain*, 1980), o el cientista político Edward Page (*The civil servant as a legislator*, 2003), relevan el papel de una alta clase de la burocracia, segmento que aquí hemos llamado tecnocracia. Sin embargo, para hacernos cargo, sobre la distinción entre una base de funcionarios técnicos y una cúspide de tecnócratas con poder político efectivo, debemos investigar empíricamente acerca de su vigencia para explicar el sentido de la acción burocrática y, por sobre todo, su relativa autonomización.

Desde esta manera, el estudio sistemático de casos concretos de organización social de la burocracia (al modo de Michel Crozier en “El fenómeno burocrático”); de la relación entre burocracia y la autoridad política; de la relación entre burocracia y grupos sociales o grupos de interés; del influjo de las profesiones sobre la conciencia práctica de la burocrática; y de las condiciones que explican la captura que desde la burocracia se hace del proceso político

de toma de decisiones, constituyen diversos frentes para aportar teóricamente a la comprensión sociológica del hecho político y de la institución del estado en los tiempos presentes.

Nuestra hipótesis general ha sido que la acción de la burocracia en la dominación legal racional, tanto en el modelo del estado de bienestar como en el estado neoliberal actual, se orienta por intereses propios, los que generan grados variables de integración corporativa a nivel interno y se dirigen a incrementar su posicionamiento y poder en relación a la autoridad política, a partir del uso de los recursos de poder de la administración, y a extender el alcance y efectividad de su dominación sobre la sociedad, a través del diseño, implementación, evaluación y perfeccionamiento de las políticas sociales, como una forma de favorecer su sentido del honor social. Así, el cuadro administrativo del estado no es un medio puramente instrumental, cuya responsabilidad termina donde comienza la de la autoridad política. Tampoco constituye una extensión de los intereses sociales y económicos dominantes. Más bien, como estamento ha sido capaz de desarrollar intereses específicos, vinculados a su papel técnico y comprometidos con asegurar la legitimidad del estado, especialmente frente los efectos desintegradores del mercado sobre las relaciones sociales.

La acción burocrática ha tenido un papel relevante en el desarrollo de las políticas que han formado al estado de bienestar, porque tanto la reproducción material y simbólica de sus propios cuadros, como la existencia y movilización de actores sociales que sirven de base de apoyo del estado, ha dependido de las estrategias de decomodificación de valores, que desde el punto de vista técnico y político, son expresivos de intereses generalizables. Asimismo, la burocracia tiene un potencial de acción considerable en el estado neoliberal, ya que no sólo mantiene el interés y motivación por valorar su posición dentro del estado, para lo cual puede movilizar alianzas con actores relevantes de la sociedad, sino que también está expuesta a ser 'capturada' por actores sociales, porque el contexto de descentralización de las responsabilidades políticas en el estado podría ser aprovechado por los actores la sociedad para darle eficacia organizacional a sus demandas. En síntesis, la acción burocrática, en la búsqueda de sus propios intereses y obedeciendo a sus propias

motivaciones, ha tenido y puede seguir teniendo un efecto movilizador sobre la sociedad civil.

De acuerdo al plan trazado al comienzo de esta memoria, tratamos de construir un tipo ideal de acción burocrática, el que, a su turno, se constituye por afinidades electivas. De ahí la necesidad de explicarlo sociológicamente. Los elementos que componen la acción de la burocracia: su base social, sus recursos de poder, sus intereses materiales e ideales, resultan de la articulación de situaciones sociales específicas que permiten distinguir al cuadro administrativo del estado como un grupo en sí mismo, que no depende ni de la autoridad política ni de las clases sociales.

Su base social, que hemos discutido en torno a una posición simbólica de nueva clase media, una condición profesional y una institución como la universidad, explica a la burocracia como un grupo que no está inserto en la contradicción entre capital y trabajo, de modo que la trasciende. Al mismo tiempo, de la base social de la burocracia, especialmente de su segmento superior, es posible atribuirle orientaciones normativas especiales, como los valores postmateriales, que le dan significación especial, incluso a veces contradictoria, a las políticas públicas que se implementan para promover la integración social en un contexto de mercado.

Sus recursos de poder, los medios de la acción, se van construyendo en función de su diferenciación con respecto a los grupos sociales y la autoridad política. Gestiona recursos que el político no domina, donde el principal es justamente estar en posición de administrar los intercambios entre el estado y la sociedad como una forma de retroalimentar la efectividad de los instrumentos de política aplicados y así incrementar su poder dentro de la organización estatal.

Por último, sus intereses propios nos permiten entender a la burocracia como un actor del proceso político de toma de decisiones. Como ‘intereses materiales’, la burocracia orienta su acción a preservar su poder dentro del estado. Así, la autonomía de la burocracia corresponde a la pretensión de administrar las relaciones o alianzas que logre establecer con

grupos sociales como un mecanismo para ponderar su ‘peso específico’ frente al líder político. Como ‘intereses ideales’, la burocracia se identifica con la legitimidad del estado. Su sentido de honor estamental y su visión con respecto al alcance de la dominación política están motivados por la consciencia del papel que las instituciones de estado tienen en la reproducción de la sociedad. Sin duda, este último aspecto representa el núcleo de la reflexión sociológica sobre la acción burocrática que, como vimos, ha tenido la potencia de empujar el desarrollo del estado de bienestar. Una vez más, las distinciones que aquí se puedan hacer acerca de si la acción burocrática, como aquí describimos, se corresponde con todo el cuadro administrativo o sólo con su sección tecnocrática, sólo se puede comprobar empíricamente.

El tipo ideal de acción burocrática no se circunscribe, en nuestro análisis, a la acción misma, como el ‘acto unidad’ de Talcott Parsons. También han entrado en la caracterización teórica las situaciones típicas en que se constituye la acción burocrática, como un tipo específico acción del estado, que es reconocible porque consigue autonomizarse con respecto a la acción política y la acción social. Hemos analizado dos situaciones típicas: el estado de bienestar y el estado neoliberal, manteniendo a la acción burocrática como constante.

El estado de bienestar representa nuestro modelo clásico. No sólo para los argumentos de esta memoria, sino que, en una buena medida, para la teoría social contemporánea. Aquí, la acción burocrática se convierte en un tipo específico y autónomo de intervención estatal por efecto de una sociedad que, dividida en torno a la propiedad de los medios de producción, delega en el estado la doble función de promover la integración social junto con fomentar la acumulación privada. La efectividad del estado en equilibrar la contradicción entre crecimiento económico y solidaridad social determina, por un lado, su capacidad de proveerse de legitimidad política. Por el otro, nuestra hipótesis es que la extensión y autonomización de la acción burocrática, en tanto incremento de las capacidades técnicas del estado, representó uno de los principales caminos para asegurar esta legitimidad y estabilidad del modo de dominación. La acción burocrática era consciente de su papel en conservar la integridad del estado ante las demandas económicas y sociales, de su rol en

asegurar la racionalidad del proceso de acumulación y de su capacidad de anticipar las crisis sociales y de producir formas de solidaridad a través de los instrumentos de política (decomodificación). En otras palabras, la burocracia se autonomiza como acción cuyo sentido es implementar técnicamente el interés general de una sociedad capitalista y políticamente movilizada.

El estado neoliberal, por contraparte, se define por una nueva forma de administrar las demandas sociales y los problemas derivados del funcionamiento del mercado. Dos elementos son distintivos de este nuevo modo: primero, la generación de espacios de interacción que se regulan por incentivos de mercado, pero que proporcionan bienes públicos. Aquí, el rol de la burocracia se concentra en conducir una especie de meta-regulación que asegure la adecuada asignación de los recursos entre los individuos participantes en estos espacios de interacción. Segundo, que la participación de la sociedad en estas relaciones de mercado tiende a la desagregación de las demandas. Tratándose de ámbitos específicos para la asignación de recursos, como salud, educación, trabajo, transporte, vivienda, etc., son experimentados como áreas aisladas de ‘lo social’, desincentivando la formación de ‘movimientos societales’ que trasciendan las demandas puntuales, cuestionando, con ello, la legitimidad de la dominación. En este estado neoliberal, la legitimidad no depende de la capacidad de la administración de asegurar la solidaridad social, es decir, de resolver los problemas asociados a la desigualdad económica a través de la formación de actores sociales con capacidad de acción política.

Sin embargo, sostenemos que de todas maneras existen incentivos para que, de manera típica, la acción de la burocracia se vuelva autónoma. Básicamente, porque la burocracia en este tipo de estado está descentralizada, de modo que adquiere responsabilidad política por el funcionamiento de cada ámbito de interacción que produce bienes públicos, y se relaciona con los actores sociales para obtener información privilegiada acerca de la eficacia y pertinencia de los instrumentos de regulación aplicados. En un contexto de este tipo, la autonomía de la acción burocrática puede convertirse en un vehículo para que intereses sociales capturen al estado e intenten influir en el contenido de sus políticas.

Cada uno de los cuatro capítulos de esta memoria, que se han construido para responder a los objetivos específicos, representan frentes de investigación empírica, que son susceptibles de ser operacionalizados en hipótesis de trabajo. Naturalmente, no es nuestro propósito agotar aquí las posibilidades de investigación asociadas a los temas tratados, pero si es posible plantear algunas líneas de indagación:

Sobre el primer capítulo se puede concluir que las políticas de decomodificación han tenido el efecto práctico de generar bases estructurales para la existencia de actores sociales, de clase especialmente, que adquieren un papel político, en el sentido de participar en el poder del estado y de orientar su acción colectiva por intereses generalizables. Como propuesta de investigación, se puede indagar en el papel que el estado ha tenido en la socialización político-ideológica de actores sociales concretos. El estudio del rol del estado en el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, en el caso de Chile y la región, constituye una veta siempre abierta para dar cuenta de la combinación entre políticas redistributivas con la formación y socialización política de actores que buscan participar en la conducción de los procesos de modernización. El estado neoliberal también ofrece ejemplos de la movilización de grupos sociales desde la implementación de políticas. Por ejemplo, el trabajo de SERNAM en Chile representa un caso interesante de una agencia pública que implementa políticas orientadas al reconocimiento de las mujeres como actores sociales, desempeñando, de esta forma, un rol socializador, a través de la difusión de contenidos político-ideológicos que son compartidos por los cuadros administrativos y los grupos destinatarios de las políticas.

Sobre el segundo capítulo, se puede concluir que la burocracia ejerce un papel político en la toma de decisiones, en la medida en que administra, de acuerdo a sus propios intereses, los recursos de poder de que dispone. Los cuadros administrativos del estado, especialmente en sus elites, manejan conocimientos e información que son fundamentales para las decisiones de la autoridad política. En general, este poder es utilizado para asegurar niveles de autonomía relativos, que permiten a la burocracia ser selectiva en sus intercambios con el medio y para influir los resultados de las decisiones de política. El caso chileno es interesante por las diferencias existentes entre las agencias públicas, que se pueden explicar

por el poder relativo de sus burocracias, por sus vínculos con actores sociales organizados y por el acceso que tienen a las instancias de poder político. Por ejemplo, el caso de la Ley 20.129 del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, aprobada en Chile en 2006, representa un ejemplo de decisiones políticas que fueron tomadas en instancias técnicas.

El tercer capítulo tiene implicancias interesantes de ser abordadas empíricamente. La hipótesis es que los funcionarios buscarán identificar su trabajo en el estado con los valores adquiridos en su etapa de formación profesional. Esta hipótesis puede ser trabajada en varios niveles. El primero, como se trata en el tercer capítulo, es que los valores u ética profesional de la burocracia conducen a una ideología tecnocrática, en el sentido de ejercer posiciones políticas o de valor a través de labores técnicas. El segundo, es que la burocracia como aparato puede generar alienación en los sujetos, en la medida en que son incapaces de movilizar sus propias valoraciones por medio de los activos organizacionales, es decir, que no pueden superar la fase 'ritualista' de la acción burocrática. El tercero, es que la burocracia como colectivo descansa su integridad corporativa en valores compartidos, articulados con el interés general del estado, que son obtenidos fundamentalmente en la educación y los códigos profesionales de ética. Al respecto, cabe investigar sobre el papel específico de la educación superior pública en introducir motivaciones en sus estudiantes hacia el servicio público o una determinada 'razón de estado'.

Por último, el cuarto capítulo, puede resumirse en la hipótesis de que la descentralización del estado, como proceso que se da junto con la transformación neoliberal de la sociedad, representa una estructura de oportunidades para los actores sociales que necesitan acceder a recursos organizacionales e influencia en el poder político para movilizar, mediante acciones colectivas, sus intereses particulares. Una investigación empírica en esta dirección se debe centrar en las alianzas específicas que grupos de burócratas llevan a cabo con actores de la sociedad, para obtener información privilegiada que puede ser usada con el fin de mejorar su posición política dentro del aparato del estado, pero que también tienen efectos prácticos sobre la sociedad, en cuanto a facilitar la organización y movilización de acciones colectivas. El caso chileno ofrece situaciones que pueden resultar interesantes

casos de estudio. Por ejemplo, una vez más, la acreditación de carreras e instituciones ha servido para movilizar intereses académicos no sólo dentro de sus propias unidades, sino que también en instancias políticas. Existen casos igualmente interesantes relacionados a políticas urbanas y la formación de asociaciones de pobladores o políticas de superación de la pobreza y la formación de liderazgos locales. En fin, una investigación empírica en este sentido consiste justamente en encontrar experiencias de lo que aquí ha sido planteado, como una potencial vinculación entre el estado y la sociedad por medio de una burocracia que no es neutral con respecto a las políticas que implementa y es capaz de intencionar sus efectos.

Bibliografía

1. Amaral, Alberto; Lynn Meek, V y Larsen, Ingvild M. (2003): "The higher education managerial revolution". Holanda: Kluwer Academic Publishers.
2. Arato, Andrew y Cohen, Jean (1994): "Civil society and political theory. Studies in contemporary German social thought." Cambridge, Massachusetts & Londres: MIT Press.
3. Arendt, Hannah (1998): "The human condition". Chicago & Londres: The University of Chicago Press.
4. Atria, Fernando (2003): "La hora del derecho: los 'derechos humanos'. Entre la política y el derecho" en Revista de Estudios Públicos número 91; Santiago: Centro de Estudios Públicos.
5. Avineri, Shlomo (1978): "The social and political thought of Karl Marx". Cambridge: Cambridge University Press.
6. Bendix, Reinhard (1945): "Bureaucracy and the problem of power" en Public Administration Review, Vol. 5 N ° 3.
7. Bendix, Reinhard (1962): "Max Weber. An intellectual portrait". New York: Anchor Books.
8. Boeninger, Edgardo (2007): "Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006". Santiago: CIEPLAN.
9. Brunner, José Joaquín (1979): "Universidad, cultura y clases sociales". Santiago: FLACSO.
10. Brunner, José Joaquín (1988): "El caso de la sociología en Chile. Formación de una disciplina". Santiago: FLACSO.
11. Burnham, James (1941): "The managerial revolution: what is happening in the world". New York: John Day.
12. Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1999): "Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica". México: Siglo XII.
13. Clark, Burton (1978): "The Higher Education System". Berkeley: University of California Press.
14. Collins, Randall (1989): "La sociedad credencialista: Sociología histórica de la educación y estratificación". Madrid: Ediciones Akal.

15. Comte, Auguste (1985): "Discurso sobre el espíritu positivo". Madrid: Alianza editorial.
16. Delanty, Gerard (2002): "Challenging Knowledge. The university in the knowledge society". Buckingham: Open University Press.
17. Duverger, Maurice (1990): "Caucus and Branch, cadre parties and mass parties" en Mair, Peter (ed.): "The West European Party System". Oxford: Oxford University Press.
18. Esping-Andersen, Gosta (1988): "Politics against markets. The social democratic road to power". New Jersey: Princeton University Press.
19. Esping-Andersen, Gosta (1998): "The three worlds of Welfare Capitalism". New Jersey: Princeton University Press.
20. Evans, Peter (1995): "Embedded autonomy. State and industrial transformation". New Jersey: Princeton University Press.
21. Evans, Peter (1996): "El estado como problema y como solución" en Desarrollo económico, Vol. 35, N ° 140.
22. Evans, Peter y Rueschemeyer, Dietrich (2002): "The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention" en Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda: "Bringing the state back in". Cambridge: Cambridge University Press.
23. Faletto, Enzo (1981): "Burocracia y estado en América Latina". Santiago: FLACSO.
24. Fernández, Enrique y Stock, Manfred (2007): "Los límites de la gestión. Consideraciones sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania" en Revista Universum, Universidad de Talca, N ° 22 Vol. 2.
25. Fleet, Nicolás (2003): "Democracia y racionalización. Antecedentes para la discusión acerca de las transformaciones sociales y perfiles políticos de la sociedad postindustrial". Seminario de Grado. Escuela de Sociología de la Universidad de Chile; Santiago.
26. Fleet, Nicolás (2004): "Transformaciones sociales y educación superior en Chile. Un ensayo de interpretación sociológica" en Revista Némesis N ° 4. Santiago: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.
27. Fleet, Nicolás (2006): "Class cleavage and development". MSc in Political Sociology; London School of Economics and Political Science; Londres.

28. Fleet, Nicolás (2007): “Racionalización y poder. La cuestión de la legitimidad en Weber como referente de la acción política” en Revista Temas Sociológicos N ° 12, Santiago: Universidad Católica Silva Henríquez.
29. Freund, Julien (1986): “Sociología de Max Weber”. Barcelona: Península.
30. Garretón, Manuel Antonio (1978): “Universidad y política en los procesos de transformación y reversión en Chile 1967-1977”. Santiago: FLACSO.
31. Garretón, Manuel Antonio (1998): “La triple problemática intelectual, científica y profesional en la sociología hoy” en Revista Némesis No. 1. Santiago: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.
32. Garretón, Manuel Antonio (2002): “La transformación de la acción colectiva en América Latina” en Revista de la CEPAL, Número 76, Santiago; Chile.
33. Germani, Gino (1965): “Política y sociedad en una época de transición”. Buenos Aires: Editorial Paidós.
34. Giddens, Anthony (1990): “The consequences of modernity”. Stanford, California: Stanford University Press.
35. Habermas, Jürgen (1987): “The idea of university” en New German Critique, N° 41, Special Issue on the Critiques of the Enlightenment.
36. Habermas, Jürgen (1990): “What does socialism mean today? The rectifying revolution and the need for new thinking for the left” en New Left Review número 183. Londres.
37. Habermas, Jürgen (1991): “La necesidad de revisión de la izquierda”. Madrid: Tecnos.
38. Habermas, Jürgen (1992): “La reconstrucción del materialismo histórico”. Madrid: Editorial Taurus.
39. Habermas, Jürgen (1998): “Problemas de legitimación en el capitalismo tardío”. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
40. Habermas, Jürgen (2001): “Teoría de la acción comunicativa”, dos tomos. Madrid: Editorial Taurus.
41. Hegel, G. W. F. (1975): “Principios de la filosofía del derecho o derecho natural y ciencia política”. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
42. Howe, Richard Herbert (1978): “Max Weber’s elective affinities: sociology within the bounds of pure reason” en The American Journal of Sociology, vol. 84, No. 2.

43. Huber, Evelyne y Stephens, John D. (2005): "State economic and social policy in global capitalism" en Janosky, Thomas et al (ed.): "The handbook of political sociology". Cambridge: Cambridge University Press.
44. Humphrey, Michael (2005): "Reconciliation and the therapeutic state" en Journal of intercultural studies, Vol. 26, N ° 3.
45. Inglehart, Ronald (1990): "Culture Shift in advanced industrial society". Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
46. Koelble, Thomas (1992): "Social democracy between structure and choice"; Comparative Politics, vol. 24, number 3.
47. Korpi, Walter y Shalev, Michael (1979): "Strikes, industrial relations and class conflict in capitalist societies" en The British Journal of Sociology, Vol. 30, No. 2.
48. Korpi, Walter (1985): "Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system?" en European Sociological Review, Vol. 1, No. 2.
49. Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2001): "Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics". Londres: Verso Books.
50. Laclau, Ernesto (2005): "On populist reason", Londres: Verso Books.
51. Lechner, Norbert (1983): "Estado y política en América Latina". México: Siglo XXI Editores.
52. Lefebvre, Henri (1997): "Hegel, Marx, Nietzsche". México: Siglo XXI Editores.
53. Lindblom, Charles E. y Woodhouse, Edward J. (1993): "The policy making process". Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
54. Lipset, Seymour Martin y Rokhan, Stein (1990): "Cleavage structure, party systems and voter alignments" en Mair, Peter (ed.): "The West European Party System". Oxford: Oxford University Press.
55. Lukes, Steven (2005): "Power. A radical view". Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
56. McCarthy, Thomas (1998): "La teoría crítica de Jürgen Habermas". Madrid: Editorial Tecnos.
57. Mannheim, Karl (1991): "Ideology and Utopia: an introduction to the sociology of knowledge", London: Routledge & Kegan Paul.
58. Marcuse, Herbert (1970): "Industrialización y capitalismo en la obra de Max Weber" en "Ética de la revolución"; Madrid: Editorial Taurus.

59. Marginson, Simon (2006): "Putting 'public' back into the public university", en Thesis Eleven, Number 84.
60. Marx, Carlos y Engels, Federico (1979): "La Ideología Alemana". La Habana: Editora Política.
61. Marx, Carlos y Engels, Federico: "Obras Escogidas". Moscú: Editorial Progreso.
62. Medina Echavarría, José (1967): "Filosofía, educación y desarrollo". México: Siglo XXI.
63. Meller, Alan y Meller, Patricio (2007): "Los dilemas de la educación superior. El caso de la Universidad de Chile". Santiago: Taurus.
64. Merton, Robert K (1964): "Teoría y estructura sociales". México: Fondo de Cultura Económica.
65. Miliband, Ralph (1970): "The state in capitalist society. An analysis of the western system of power". Londres y Southampton: The Camelot Press Ltd.
66. Mommsen, Wolfgang (1971): "La sociología política de Max Weber y su filosofía de la historia universal" en Sazbón, José: "Presencia de Max Weber"; Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.
67. Moore Jr., Barrington (1973): "The social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world". Inglaterra: Penguin University Books.
68. Offe, Claus (1985): "Disorganized capitalism: contemporary transformations of work and politics". Cambridge: Polity.
69. Offe, Claus (1987): "Challenging the boundaries of institutional politics: social movements since the 1960s" en Maier, Charles (ed.): "Challenging the boundaries of the political". Cambridge: Cambridge University Press.
70. Offe, Claus (1993): "Contradictions of the welfare state". Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
71. Olin Wright, Erik (1999): "What is middle about the middle class?" Roemer, John: "Analytical Marxism", Cambridge: Cambridge University Press.
72. Olin Wright, Erik (2000): "Working-class power, capitalist-class interests, and class compromise" en The American Journal of Sociology, Vol. 105, No.4.

73. Oszlak, Oscar (2005): "State bureaucracy: politics and policies" en Janosky, Thomas et al (ed.): "The handbook of political sociology". Cambridge: Cambridge University Press.
74. Parkin, Frank (1984): "Marxismo y teoría de las clases. Una crítica burguesa". Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
75. Parsons, Talcott (1968): "The structure of social action. Volume I: Marshall, Pareto, Durkheim". New York: The Free Press.
76. Portelli, Hugues (1978): "Gramsci y el bloque histórico". México: Siglo XXI.
77. Poulantzas, Nikos (1986): "Poder político y clases sociales en el estado capitalista". México: Siglo XXI Editores.
78. Przeworski, Adam y Wallerstein, Michael (1982): "The structure of class conflict in democratic capitalist societies" en The American Political Science Review, Vol. 76, No. 2.
79. Przeworski, Adam (1997): "Capitalism and social democracy". Cambridge: Cambridge University Press.
80. Przeworski, Adam (1999): "Material interests, class compromise, and the transition to socialism" en Roemer, John (ed.): "Analytical Marxism. Studies in Marxism and social theory". Cambridge: Cambridge University Press.
81. Rorty, Richard (1984): "Habermas and Lyotard on post-modernity" publicado en la Revista "Praxis International" número 4. Serbia.
82. Sabada, Igor (2002): "La Conflictividad en la sociedad de la información y la globalización: de la 'cuestión social' al discurso del riesgo" en Revista Nómadas de la Universidad Complutense de Madrid, N ° 5, enero-junio 2002.
83. Sartori, Giovanni (1990): "The sociology of parties" en Mair, Peter (ed.): "The West European Party System". Oxford: Oxford University Press.
84. Serrano Gómez, Enrique (1994): "Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado". Barcelona: Editorial Anthropos.
85. Silva, Patricio: "The new political order: towards technocratic democracies?" en Gwynne, Robert N. y Kay, Cristóbal (2004): "Latin America Transformed. Globalization and Modernity" New York: Hodder Arnold.
86. Skocpol, Theda (2002): "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research" en Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda: "Bringing the state back in". Cambridge: Cambridge University Press.

87. Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2003): "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina" en *Journal of Law, Economics and Organization*.
88. Stepan, Alfred (2002): "State power in the southern cone of Latin America" en Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda: "Bringing the state back in". Cambridge: Cambridge University Press.
89. Tarrow, Sydney (1997): "Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política". Madrid: Alianza editorial.
90. Titmuss, Richard (2006): "Universalism versus selection" en Pierson, Christopher y Castles, Francis: "The welfare state reader". Cambridge: Polity Press.
91. Touraine, Alain (1974): "The post-industrial society. Tomorrow's social history: classes, conflicts and culture in the programmed society" London: Random House.
92. Touraine, Alain (1995): "La producción de la sociedad". México: Editorial UNAM.
93. Touraine, Alain (1997): "¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes". México: Fondo de Cultura Económica.
94. Wallerstein, Immanuel (ed) (1999): Comisión Gubelkian para la reestructuración de las ciencias sociales. "Abrir las ciencias sociales". México: Siglo XXI.
95. Weber, Max (1958): "The protestant ethic and the spirit of capitalism". New York: Charles Scribner's Sons.
96. Weber, Max (1997): "Economía y sociedad"; Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
97. Weber, Max (2001): "Ensayos sobre sociología de la religión", tomo I. Madrid: Taurus Editores.
98. Weber, Max (2003a): "The profession and vocation of politics" en "Political Writings" editados por Lassman, Peter and Spiers, Ronald. Cambridge: Cambridge University Press.
99. Weber, Max (2003b): "Suffrage and democracy in Germany" en "Political Writings" editados por Lassman, Peter and Spiers, Ronald. Cambridge: Cambridge University Press.
100. Wright Mills, Charles (2002): "White collar: the American middle classes". New York: Oxford University Press.