

320.2
D 314 P
C.P.

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARRERA DE CIENCIAS POLITICAS



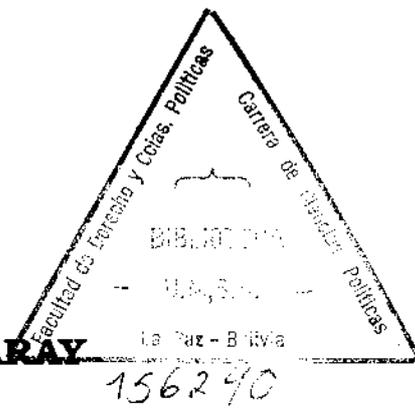
C.P.

0007

PODER POLITICO Y BUROCRACIA (UN ENFOQUE TEORICO)

TRABAJO DE TESIS PARA OPTAR A LA
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS

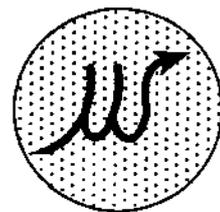
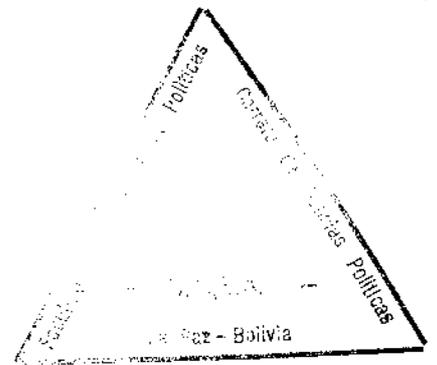
EDUARDO MARCELO VARNOUX GARAY



LA PAZ - BOLIVIA
1992

0007

*A mi madre, que me enseñó el camino de
la inteligencia y el sentido de la verdad.*



INDICE

0007 **Página**

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

LA CUESTION DEL PODER

1.1. El Concepto	10
1.2. Estructura y funcionalidad	16
1.2.1. El nivel fuerza	18
1.2.2. El nivel legitimidad	19
1.2.3. El nivel consenso	20
1.3. El poder político	22

CAPITULO SEGUNDO

LA BUROCRACIA

2.1. Fundamentos.....	27
2.2. Relación con el poder político	33
2.3. Relación con la sociedad civil	38
2.4. La esfera burocrática	41

CAPITULO TERCERO

EL MODELO TEORICO

3.1. A manera de preámbulo.....	45
3.2. Un modelo de funcionalidad del poder político	47
3.3. Tipología burocrática	57
3.3.1. Consideraciones preliminares	57
3.3.2. El tipo totalitario	58

3.3.3.	El tipo de transición	63
3.3.3.1	Antecedentes	63
3.3.3.2.	Estatismos benefactores	64
3.3.3.3.	Estatismos mercantilistas y desarrollistas	68
3.3.4.	El tipo poliárquico liberal	74

CAPITULO CUARTO

SOLUCIONES

4.1.	Introducción	82
4.2.	La solución descentralizadora	83
4.3.	La solución desmanteladora y desconcentradora	86

A MODO DE CONCLUSIONES	91
-------------------------------------	----

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	95
--------------------------------------	----

INTRODUCCION



Dentro de la Ciencia Política el fenómeno del poder constituye el más importante objeto de estudio; no en vano muchos han denominado a la Ciencia Política, *Ciencia del poder*.

Es que el poder es un hecho que está presente en todas aquellas situaciones que implican la relación de unos seres humanos con otros (tomados individual o colectivamente). Las situaciones de poder están, pues, difundidas por todo el sistema social de una forma vertical (mandatos) y horizontal (relación entre iguales).

Ahora bien, tal vez la más importante situación de poder sea aquella que involucra al conjunto del sistema a través de una estructura normativa, que regula las relaciones entre la sociedad y un poder superior que, en términos generales, denominamos Estado.

El Estado, independientemente de sus diversas facetas funcionales, constituye un poder supraindividual que orienta, a través de instituciones legítimamente impuestas, los esfuerzos del sistema en una dirección determinada.

Este poder supraindividual, que desde ahora denominaremos poder político, es un instrumento vasto que se actualiza y realiza en el uso específico que le dan los seres humanos concretos. Estos, tienen una concepción del mundo, una forma específica de concebir la gestión política y económica. De ahí la importancia estratégica — para cualquier sujeto con pretensiones de realizar sus objetivos y difundir su racionalidad en la sociedad — de su posesión.

Y este sujeto político con pretensiones, está representado por una élite que cuando asume la dirección del poder político se convierte en élite gobernante.

Sin embargo, esta élite gobernante no se relaciona directamente con sus mandantes, ni éstos se relacionan directamente con sus mandatarios. Existe una estructura intermedia que los contacta y constituye la faz operativa del poder político; la más importante para que su funcionalidad general discurra normalmente. Es la burocracia, ese aparato técnico-administrativo supuestamente al servicio de los designios de la élite gobernante.

En consecuencia, la relación que se inaugura entre el poder político y la burocracia es de suma importancia para explicar, de modo más o menos adecuado, la funcionalidad misma del sistema político y a través de él, la funcionalidad de todo el sistema social, pues, aquél (el sistema político) se constituye en el pivote sobre el que se organizan el resto de los subsistemas integrantes del sistema social.

Los esfuerzos por explicar este fenómeno dentro de la Ciencia Política son variados y muy interesantes, pero a mi juicio todavía incompletos.

El problema radica en que se ha estudiado de forma excluyente la cuestión del poder (y por ende del poder político) y el fenómeno burocrático.

Uno de los trabajos más claros a este respecto pertenece a Roberto Michels, mentor de la famosa **Ley de hierro de la oligarquía** formulada de la siguiente manera:

La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los elec-

tores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía (1).

Michels al formular esta ley, pretendía demostrar que en cualquier organización social, democrática o no, de grandes proporciones se tiende a formar un cuerpo estable de funcionarios a sueldo, encargados de administrar la gestión de aquella y que con el tiempo constituyen una oligarquía que se apodera de la dirección de la organización.

Con esta formulación, Michels involuntariamente permite la percepción de un otro hecho: que las funciones que son delegadas al cuerpo de administradores de la organización, llevan adheridas fracciones de poder de decisión que, en el mediano plazo, forman una verdadera estructura de poder. Sólo así es explicable que simples funcionarios se conviertan en dirigentes.

La propuesta de Michels, si bien es brillante, no es completa. Está inspirada, fundamentalmente, en el partido socialista alemán de principios de siglo y sólo muestra el proceso por el que los funcionarios del partido capturan la dirección del mismo. O, en otros términos, muestra el proceso de transferencias de poder (vía asignación de funciones) desde las bases hacia un cuerpo estable de administradores del partido.

No nos dice nada acerca de la relación de los funcionarios con una dirección previamente constituida. Parte del supuesto que tal dirección no existe hasta después de consumado el proceso de oligarquización de la organización.

(1) Michels, Roberto: "Los Partidos Políticos (Tomo 1)". Traducción por Enrique Molina de Vedia. Segunda reimpresión. Buenos Aires: Amorrortú Editores, 1979, p. 13.

Desde otro punto de vista, Max Weber también intentó estudiar la relación entre el poder político y la burocracia.

En primer término, supone que la aparición y posterior expansión de la burocracia está ligada a los fundamentos que sostienen la empresa capitalista y el Estado moderno.

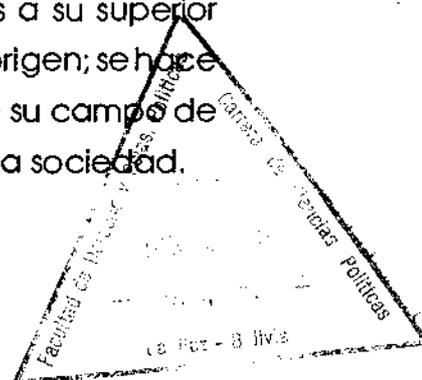
Es decir, la racionalidad en la gestión administrativa de la gran empresa es transferida al Estado. En aquella, es necesaria la participación de un cuerpo de funcionarios especializados capaces de encarar, con eficiencia, los procesos de contabilidad y administración de la gestión productiva.

El Estado moderno adopta esta lógica con la creación de un aparato técnico-administrativo (burocracia), que tiene la fundamental misión de llevar adelante la gestión estatal.

Asimismo, Weber imputará una serie de características ideales a la burocracia (eficiencia, profesionalización, organización jerarquizada, racionalidad y superioridad gracias al saber especializado, etc), en el entendido que su funcionalidad es paradigmática de lo que él mismo denomina: *tipo puro de dominación legal*.

Este tipo de dominación es propia del Estado moderno e independiente-mente de sus características ideales, presenta connotaciones concretas que no pasarán desapercibidas a la rigurosa observación de Max Weber.

Este, percibe que la burocracia es un aparato de profesionales especializados que, en el transcurso del tiempo y gracias a su superior saber, logra autonomizarse de las estructuras que le dieron origen; se hace estamental, en el sentido que logra acotar perfectamente su campo de acción en relación a la élite gobernante y el conjunto de la sociedad.



Este es el preámbulo que marca el inicio de un proceso denominado burocratización y que, en términos sencillos, significa la difusión de la lógica burocrática (del control) por todos los subsistemas que integran el sistema social.

En este punto Weber es pesimista, pues, no cree que el proceso de burocratización del sistema social tenga un fin, y menos que sea posible revertirlo.

Sin embargo, y a pesar de la rigurosidad de su estudio, Weber no logra explicar satisfactoriamente cómo es posible que la burocracia logre constituir una verdadera estructura de poder, un cuerpo estamental distinto y, a veces, superior a otros similares que existen en el sistema.

Afirma que es el saber especializado lo que le hace superior, pero el sentido común nos indica que no es suficiente poseer saber para tener poder. Ese saber debe tener un espacio autónomo de realización.

En términos sencillos, a la burocracia se le asignan no sólo funciones especializadas, sino también la posibilidad real de decidir sobre determinados asuntos. Es decir, se le transfieren fracciones variables de poder de decisión.

¿Desde donde se le transfieren esas fracciones de poder?, es una pregunta que ahora flota inquietante.

Del mismo modo, Weber no explicó cómo afectaría esa autonomización estamental de la burocracia a la estructura del poder político. En efecto, no es por ejemplo lo mismo tener una élite gobernante liberal y una burocracia conservadora, que una élite gobernante y una burocracia ambas liberales o conservadoras. La calidad misma de la gestión estatal será distinta. En el primer caso no existirá una correspondencia funcional entre los objetivos preestablecidos por la dirección del sistema político y

la conducta de los instrumentos (burocracia) dispuestos para cristalizar esos objetivos; no existirá una correlación positiva entre los mandatos emitidos por esa dirección y las formas concretas de su ejecución en la sociedad, etc.

Como vemos, las interrogantes además de sugestivas, nos muestran que, en realidad, muy poco se ha profundizado en esta problemática.

Por otra parte, el concepto mismo de poder no es satisfactorio, pues, la gran mayoría de los autores prefieren definirlo por sus efectos antes que por los elementos concretos que lo constituyen.

Probablemente, esta falencia impidió realizar deducciones más rigurosas y fructíferas en lo que a la relación poder político y burocracia se refiere. Específicamente, el poder sería la resultante de dos vectores que, genéricamente, denomino *posición del sujeto* " \vec{x} " y *cursos alternativos de acción* " \vec{a} ". Ambas variables nos ayudarán a comprender el fenómeno de las transferencias efectivas de fracciones de poder de decisión, no sólo desde la élite gobernante sino también desde la sociedad civil.

Es que la burocracia se coloca estratégicamente entre la élite gobernante y la sociedad civil, asumiendo un doble carácter: desde el punto de vista de su función ejecutiva es estatal, y desde el punto de vista de su función de intermediadora de demandas es societal.

Y es importante no sólo por su colocación en la estructura del poder político, sino por que **logra constituir un poder suficientemente sólido producto de transferencias del mismo desde la élite gobernante y la sociedad civil.**

Al aparato burocrático se le asignan funciones que, intrínsecamente, suponen la adopción independiente de decisiones. Precisamente eso se le transfiere: **poder de decisión.**

Así, con una magnitud de poder total que se incrementa constantemente, la burocracia adquiere un grado, también creciente, de autonomía respecto a la élite gobernante y la sociedad civil.

Por tanto, podemos afirmar que **la funcionalidad del sistema político depende, directamente, de la magnitud del poder y el tamaño alcanzado por el aparato burocrático (2).**

En adelante, para definir el tipo de sistema político habrá que observar esos factores. En este sentido, encontramos que los sistemas políticos pueden ser agrupados en tres tipos de acuerdo a los anteriores parámetros: el totalitario, el de transición y el poliárquico liberal. Cada uno de ellos se coloca en un continuo que va desde un mínimo poder y tamaño burocráticos y un máximo de eficiencia funcional, hasta un máximo poder y tamaño burocráticos, pero un mínimo de eficiencia funcional.

Concretamente, para demostrar que efectivamente se suscitan transferencias de poder de decisión a la burocracia, se ha construido un modelo lógico-matemático que, con todas las limitaciones del caso, logra realizar su cometido. Asimismo, cuando planteo la tipología burocrática, me apoyo en una metodología que demuestra las hipótesis a través del control comparado e histórico de los casos específicos.

En este sentido, varios son los resultados obtenidos de esta investigación, pero considero de particular importancia el hecho que desde la élite gobernante y la sociedad civil sólo se transfieren, al aparato burocrático, fracciones del vector decisión " \vec{d} "; el otro vector, posición " \vec{x} ", esta ya definido a partir de la organización jerarquizada de la burocracia,

(2) Por funcionalidad del sistema política, entienda el proceso por el cual fluyen las mandatas generadas por la élite gobernante hacia la sociedad civil, y son procesadas, con la expectativa de ser resueltas, las demandas formuladas por el sistema social.

facilitando de este modo el proceso constitutivo del poder total a disposición de aquella.

Además, el incremento de poder burocrático, cualesquiera sean las condiciones iniciales, es siempre más veloz que el suscitado en la esfera de la élite gobernante y la sociedad civil.

Por otra parte, la tipología burocrática planteada es el resultado concreto de la aplicación del modelo lógico-matemático, demostrándose una vez más la superioridad de estos instrumentos en cualquier situación que requiera un análisis riguroso y objetivo. Independientemente de estas consideraciones, la tipología planteada nos permite observar el comportamiento de la estructura funcional del sistema político a partir de las variaciones del poder y tamaño burocráticos.

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero, el lector podrá encontrar la formulación de un concepto propio de poder sobre la base de una revisión crítica de diversos enfoques y corrientes sobre este fenómeno. El contenido de este capítulo es de particular importancia para comprender el modelo de transferencia de poder propuesto más adelante. En el segundo capítulo se revisa el concepto y características funcionales de la burocracia, así como el tipo de relación que mantiene con el poder político y la sociedad civil. En el tercer capítulo se formula el modelo lógico-matemático de funcionalidad del poder político, y se realiza un análisis profundo de sus diversas connotaciones. Asimismo, se formula y explica con detenimiento la tipología burocrática que, de una u otra forma, configura el carácter de un sistema político. En el cuarto y último capítulo se intenta esbozar y plantear algunas líneas de solución al fenómeno de la burocratización. Concretamente, se evalúan los resultados de dos caminos alternativos: la descentralización y la desconcentración, para justificar por qué uno de ellos es cualitativamente mejor (más eficiente) que el otro.



Finalmente, deseo agradecer los valiosos y útiles consejos metodológicos del Lic. Gonzalo Gantier, cuando esta tesis era todavía un perfil. Particular reconocimiento al Lic. Jorge Fernández D., tutor de esta tesis, cuya orientación inteligente me permitió ordenar y sistematizar las ideas que forman parte de el presente trabajo. También agradezco a Fernando Quezada quien realizó, desinteresadamente, las correcciones pertinentes a los borradores de la tesis. Una especial mención a mi esposa Carla que alentó constantemente la realización de este trabajo. A Servicio de Copiado "AYITO", un especial reconocimiento por su trabajo profesional en la transcripción e impresión del documento definitivo.

Marcelo Varnoux Garay

CAPITULO PRIMERO

LA CUESTION DEL PODER

1.1. EL CONCEPTO

El debate contemporáneo acerca del poder se ocupa, preferentemente, de dilucidar el carácter de la relación de poder entre los actores sociales.

Unos sostienen que es la negociación el fundamento de esa relación; otros afirman que es el conflicto. Entre ambas posiciones existe un amplio espectro de opiniones que, de una o otra forma, toman como punto de partida una de esas posiciones extremas.

Pero si consideramos el poder como un acto de negociación entre dos sujetos (relación horizontal), perdemos de vista el aspecto, muy importante, de la conflictualidad inherente a toda relación de poder. Contrariamente, si sólo concebimos al poder como una capacidad para imponer nuestra voluntad (relación vertical), perdemos de vista las formas consensuales e ideológicas en las que se manifiesta esa capacidad. En concreto, el poder no es solamente un acto de negociación entre A y B, o un acto de imposición de la voluntad de A sobre B. El poder se manifiesta combinando formas pactadas e impositivas. La proporción de unas respecto a las otras, variará en cada situación concreta.

El poder es una relación conflictiva en la que dos sujetos, A y B, miden y enfrentan sus respectivas capacidades. Cada uno tiene ante sí diversos cursos de acción cuya meta es única: **la imposición**

(coactiva o no) de la propia voluntad sobre el otro para conseguir esto o aquello.

Sobre la base de esta certidumbre, varios autores han definido el poder en función a sus efectos concretos.

Así, "A ejerce poder sobre B cuando A afecta a B de manera contraria a los intereses de B" (1). O bien, "...el poder de A sobre B es igual a la fuerza máxima que A puede inducir en B menos la máxima fuerza de resistencia que B puede movilizar en sentido contrario" (2).

Algunos prefieren ser más explícitos y enumeran las características de la relación de poder, como el siguiente autor que asegura que "...podemos definir el poder como la relación procesal entre dos partícipes, modalmente caracterizada por: 1) La influencia asimétrica, en la cual una perceptible probabilidad de decisión depende de una de los partícipes, incluso a pesar de la resistencia del otro, y 2) el predominio de las sanciones negativas (reales o en cuanto amenaza) como característica de la conducta del partícipe dominante" (3).

Y si tuviéramos la paciencia y el tiempo necesarios podríamos enumerar muchas más definiciones del concepto poder, pero en la inmensa mayoría de ellas, observaríamos que en realidad son los resultados del poder el objeto preferido de las definiciones.

-
- (1) Lukes, Steven: "El Poder (un enfoque radical)". Traducción de Jorge Delke. Primera Edición. Madrid; Siglo XXI Editores S.A., 1985, p. 41.
 - (2) French, John: en "El Poder del Poder" de Anabelle Hoffs. Primera Edición. México; Editorial Diana S.A., 1987, p. 23.
 - (3) Schermerhorn, R.A?: "El Poder y la Sociedad". Traducción de Julio Ameller. Primera Edición. Buenos Aires; Editorial Paidós, 1963, p. 29.

Ahora bien, habíamos mencionado que el poder es una relación conflictual entre dos sujetos y cuya realización implica la imposición de la voluntad del uno sobre el otro. Pero el proceso no es tan simple. En efecto, cada sujeto, de acuerdo a la posición social que detenta (sea económica, política, cultural, ideológica, etc) tiene delante de sí un abanico de probables cursos de acción que le conducirán, unos más eficientemente que otros, al objetivo deseado: la imposición de la propia voluntad.

En este sentido, el primer paso consiste, precisamente, en jerarquizar estos probables cursos de acción y tomar la decisión adecuada. Como podemos apreciar, el imponer la voluntad no es un hecho mecánico; depende de una serie de factores que van desde la posición social del individuo hasta el grado de racionalidad que sea capaz de desplegar en el proceso de toma de decisiones.

Si consideramos estos dos factores referenciales (posición social y racionalidad) llegaremos a la conclusión que son interdependientes. Es decir, la sólo posición social no garantiza que consigamos imponer nuestra voluntad, como tampoco la pura racionalidad.

Un sujeto con una posición social favorable, pero incapaz de elegir racionalmente los cursos de acción que tomará, casi con seguridad es un ser desprovisto de poder real; y un sujeto con un elevado grado de racionalidad pero en una posición social desventajosa carecerá, igualmente, de poder real.

Concluamos que es indispensable una combinación equilibrada y competitiva de estos dos factores, para considerar que un sujeto posee un determinado *quantum* de poder con el que realizará sus objetivos.

Por otra parte, el poder es visiblemente acumulativo. En la medida que un sujeto "x" logre imponer su voluntad hasta hacer de este acto un hecho sistemático y cotidiano, su poder aumentará, pues, tenderá a concatenarse con otras formas de poder hasta constituir una verdadera estructura funcional, con apetitos y aspiraciones que rebasen la limitada corporeidad de aquél sujeto.

El poder, en los hechos, transita un camino desde formas elementales hasta formas compuestas y complejas de imposición de la voluntad. Es un acto que se potencia con su autorealización.

Ahora bien, hasta ahora hemos visto el poder casi exclusivamente desde el punto de vista de sus resultados; pero...¿qué determina que unos sujetos tengan más poder que otros?

La respuesta a esta interrogante está esbozada, muy sucintamente, más arriba pero intentemos especificarla aún más.

En primer término, el poder no es algo que esté dado de una vez y para siempre, siendo su distribución el principal problema. Si nos atenemos a esta corriente, deberemos afirmar que en una sociedad habría una determinada e invariable cantidad de poder, cuya posesión, en fracciones de distinta magnitud sería disputada por los actores individuales o colectivos. En términos sencillos para esta concepción *"el poder tiene un intrínseco valor de escasez. Cuando una persona o grupo adquiere más poder, algún otro tiene menos"* (4).

(4) Ibid., p. 71

Convengamos, pues, que la idea del poder suma cero no es satisfactoria ni convincente. En realidad es posible afirmar que el fenómeno se realiza de distinta forma.

En efecto, podemos concebir que en alguna coordenada inicial espacio-temporal, la cantidad de poder en un sistema social es "z", pero a medida que este se desarrolla (en lo político, económico, técnico, cultural, etc) aumenta la cantidad de poder total disponible en él hasta z_1 , z_2 ó z_n . No existe un límite imaginable.

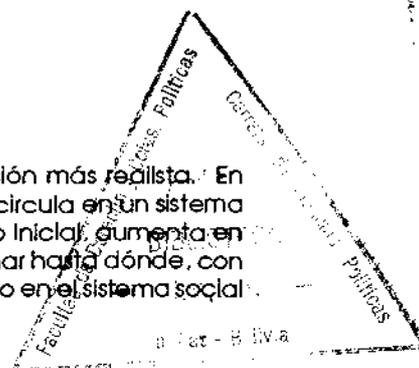
Ahora bien, puede acontecer que A aumente el volumen de poder a su disposición en desmedro de B, como es también posible que lo haga a costa del volumen producido por todo el sistema (5).

Ahora bien, ¿cómo es posible que A tenga más poder que B, C ó D?

Esto está relacionado con la posición social de A y con el grado de racionalidad que detenta para elegir el mejor camino de entre los diversos cursos de acción que tiene ante sí.

El sistema social está integrado por varios subsistemas (político, económico, cultural, etc) en donde los actores desenvuelven sus actividades. Es posible afirmar que A tiene una posición definida en cada uno de estos subsistemas (pues, en la realidad se mueve por todos ellos) y para cada uno ha logrado constituir conjuntos

-
- (5) La idea del poder 'suma cero' queda superada por una concepción más realista. En concreto, es ahora posible explicar la cantidad de poder total que circula en un sistema social como el producto de su desarrollo. El poder, desde un estado inicial, aumenta en relación directa con el desarrollo del sistema y no es posible determinar hasta dónde, con lo que la idea de una cantidad única e invariable de poder circulando en el sistema social es insostenible.



jerarquizados de cursos alternativos de acción (y un curso alternativo de acción es un camino que conduce a un determinado fin).

Al actor le imputamos una cierta racionalidad que le permitirá ordenar adecuadamente esos caminos alternativos y le ayudará a decidirse por el mejor; aquel que le conducirá al fin deseado de una manera óptima y eficiente. Generalmente, el fin deseado es la imposición de la propia voluntad para realizar tal o cual objetivo.

Entonces, si consideramos (sólo para los fines de esta explicación) que A está posicionado de una determinada manera, en un subsistema cualquiera, y tiene ante sí un conjunto jerarquizado de cursos de acción, *la magnitud de su poder será la combinación de estos dos factores*. Más precisamente, será el resultado de la suma vectorial de éstos (ver fig. 1).

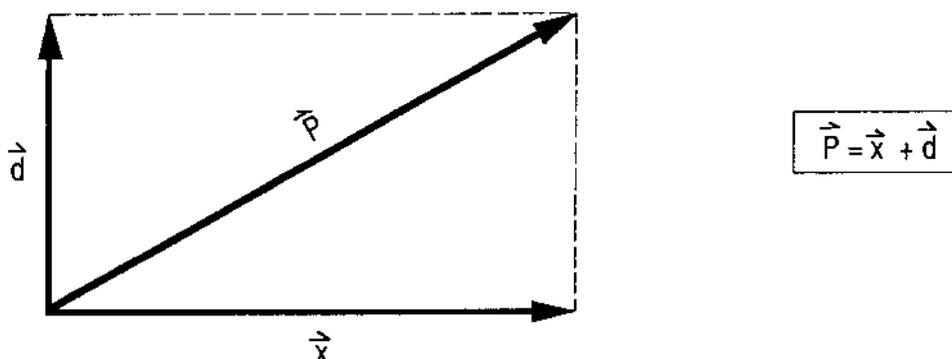


Fig. 1

d = cursos alternativos de acción (proceso de toma de decisiones)

x = posición del sujeto (6).

(6) Considero a "d" un proceso de toma de decisiones, pues, implica la elección por parte del sujeto actuante, de la mejor alternativa de entre un conjunto jerarquizado de ellas.

Pero A no está posicionado en un sólo subsistema. De hecho, tiene una posición en todos ellos y en cada uno puede elegir un determinado curso de acción para imponer su voluntad. Por tanto, la magnitud del poder total que tiene a disposición un actor social es la sumatoria de todas sus posiciones más la sumatoria de todos los cursos alternativos de acción (y en consecuencia todos los procesos de toma de decisiones) que tiene ante sí.

$$P_A = \sum \vec{x} + \sum \vec{d}$$

He considerado como vectores a la posición social "x" de un actor y a los procesos de toma de decisiones "d", pues, idealmente es posible afirmar que A tiene una mejor opción en +5 que en +1, y que +3 es una mejor decisión que +1. Se trata simplemente de una concepción ordinal de estos dos factores. En los hechos, sólo es relevante la consecuencia de la combinación de estos factores, pues, no podemos decir nada de la forma cómo el actor jerarquiza los cursos de acción que tiene ante sí, antes de optar por uno de ellos. Es una cuestión subjetiva que sólo atañe a él.

Externamente a esta esfera individual, es posible medir el poder de A por sus efectos; así, A será más poderoso que B ó C, en la medida que imponga su voluntad y concrete sus objetivos más frecuentemente y de una forma más eficiente que B ó C.

1.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD

No es objetivo de esta investigación detenernos a analizar las, probablemente interesantes, relaciones de poder intersubjetivas, pues, convergen una serie de factores psicológicos que no son relevantes cuando nos encontramos ante relaciones de poder

supraindividuales, donde intervienen muchos individuos nucleados en grupos que, genéricamente, podemos denominar *sujetos sociales*.

Sea suficiente lo dicho hasta aquí acerca de la relación entre A y B que, por otra parte, constituirá la base para la explicación de relaciones conflictuales más complejas.

Habíamos mencionado que el poder es acumulativo. Es decir, cualquier tipo de poder cuya realización sea sistemática y cotidiana, tenderá a adherirse a otros tipos y, eventualmente, a formar una estructura de poder.

Entiendo que una estructura es un conjunto de partes concatenadas según la función que cumplen para movilizar al conjunto en tal o cual dirección, para conseguir determinados efectos, etc.

En este sentido, el poder es una estructura funcional. Me estoy refiriendo, por supuesto, al poder que se forma a raíz de la conjunción de muchos poderes individuales. Este tipo de poder tiende hacia la legitimación social, es decir, hacia un punto en el cual es aceptado como un hecho cotidiano y positivo.

Específicamente, el poder tiene una estructura funcional que tendría el siguiente aspecto: (ver fig.2).

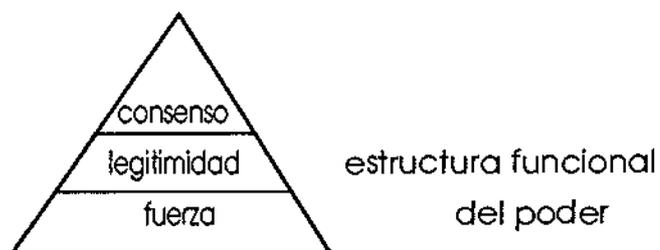


Fig. 2.

1.2.1 EL NIVEL FUERZA

La fuerza es como la base misma de todo poder, su aspecto más primitivo y brutal. A es más fuerte que B porque logra imponerle su voluntad por medios coactivos.

Sin embargo, existen algunas corrientes que consideran que el poder debe ser distinto de la coacción. Generalmente suponen que el uso de la coacción es efectivo cuando la capacidad de imponer la voluntad (por otros medios) ha fracasado (7).

Esos otros medios son usos simbólicos de la coacción y constan de la norma, el discurso y la ideología.

Puede ser razonable este punto de vista, pues, quién sólo usa la fuerza para imponer su voluntad, estaría demostrando una real incapacidad de realizar aquello por medios más racionales y, por tanto, más efectivos. Sin embargo, no por eso debemos engañarnos. La *ultima ratio* del poder es la fuerza.

"La forma extrema de influencia es la coactiva, que se funda en la amenaza o expectativa de penalidades sumamente graves o de grandes pérdidas" (8).

La agresión a la naturaleza física del adversario para imponer la propia voluntad está subyacente a la norma, el discurso y la ideología (es el lado oscuro y primitivo del poder).

(7) Luhman, Niklas: "Poder". Primera Edición. Editora Universidad de Brasilia, 1985.

(8) Rose, M. Arnold: "La Estructura del Poder" Versión Castellana de Luis Lecón. Primera Edición 1970. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1974, p. 60.

1.2.2 EL NIVEL LEGITIMIDAD

El poder no sólo se realiza a través de la fuerza; busca otras formas más *humanas y racionales* para hacerlo.

Un poder es legítimo cuando ha logrado superar la mera fuerza como forma de realización, y se cristaliza en un marco normativo aceptado por un determinado grupo social.

La normatividad otorga legitimidad al poder. Ya no se lo percibe como el arbitrio del más fuerte, sino como una imposición racional que está enmarcada en normas y leyes aceptadas socialmente.

Teóricamente, ese orden normativo es visto como una alternativa al uso de la fuerza bruta; él estaría impidiendo que los actores se agredan físicamente para imponer su voluntad.

Aún cuando aparezca obligatorio y a veces hasta resistido, es percibido como un mal necesario. Un orden más o menos justo que impide que los hombres se destruyan entre sí (9).

Este nivel es propio de grandes y complejas organizaciones sociales.

Un poder es legítimo cuando es socialmente aceptado, pues, inspira la sensación de que en su constitución ha tenido que ver todo el conjunto social y que, de una u otra manera, estarían

(9) La diferencia con la visión hobbsiana, es que esta última considera, como el fin esencial del poder supraindividual, la contención de los instintos destructores del hombre a través de un orden legal socialmente aceptado. Yo percibo esta función como un medio para que la realización de poder adopte formas racionales.

representados y resguardados los intereses de cada una de las partes (10).

1.2.3 EL NIVEL CONSENSO

De la legitimidad se va al consenso, al acuerdo unánime sobre un principio, un valor, una norma o...los efectos de un poder.

El nivel consensual de la estructura del poder, tiene relación con formas simbólicas de aplicación del mismo. El discurso, la ideología y otros medios, aunque sutiles y poco contextualizables, son efectivos para hacer de la imposición de la voluntad un acto no sólo aceptado sino deseado, pues, *"¿no estriba el supremo ejercicio del poder en lograr que otros tengan los deseos que uno quiere que tengan, es decir, en asegurarse su obediencia mediante el control sobre sus pensamientos y deseos?"* (11).

Podemos aparecer muy maquiavélicos, pero en la realidad muchos sujetos sociales intentan asegurarse la obediencia de conjuntos humanos a través de estructuras discursivas e ideológicas motorizadas por los modernos medios de comunicación masivo.

Las distintas religiones, generalmente, han preferido y utilizado estos medios para imponer su poder sobre millones de personas. Los grandes dictadores carismáticos de nuestra época, usaron los

(10) La teoría de la soberanía considera que es el pueblo quien delega poder al soberano, sin tener en cuenta que tal vez son los poderosos quienes "racionalmente", prevén la necesidad de constituir un soberano para que la imposición de su voluntad no sea percibida como un arbitrio, sino como un acto justo.

(11) Lukes, Steven: obr. cit., p. 23.

medios masivos de comunicación para capturar la voluntad de las masas y, actualmente, no existe actor o sujeto político que no intente, a través de esos medios tecnológicos, imponer a la sociedad su visión del mundo.

Dicen que la persuasión del lenguaje y los símbolos es más efectiva que la proveniente de los palos. El sujeto queda subordinado por una fascinación hacia el poderoso.

Ahora bien, si pudiésemos medir la eficiencia (en términos físicos) con que realizamos nuestro poder, de seguro las formas consensuales (mínimo uso de fuerza o violencia para imponer la voluntad) estarían en el extremo positivo de la escala, mientras que las formas coactivas (máximo uso de fuerza o violencia para imponer la voluntad) estarían en el extremo negativo.

En las formas consensuales de realización del poder, podemos distinguir el ejercicio claro y sistemático de la inteligencia.

Como se había dicho, la realización del poder evoluciona desde formas elementales y toscas, hasta complejas y sutiles.

¿Pero que tipo de poder logra constituir una estructura tan acabada como la que acabamos de ver?: ***El Poder Político, el Estado.***

Podemos hablar del poder de la Iglesia, del poder del líder carismático o del grupo de interés, sin embargo, ninguno de ellos puede asemejarse al político, pues, este último se constituye con la pretensión real de imponerse sobre todo el sistema social.

Los otros tipos son incompletos, pues, generalmente van dirigidos a grupos sociales específicos de menor tamaño que el conjunto social.

El poder político es, pues, paradigmático en cuanto a que, por lo menos teóricamente, sincroniza la funcionalidad de los niveles fuerza, legitimidad y consenso para imponer, al conjunto del sistema social, la voluntad de una élite.

1.3. EL PODER POLITICO

De principio diremos que el ***poder político es aquella estructura funcional que actúa sobre un sistema social, orientando sus esfuerzos en una dirección preestablecida y reglamentando su conducta a través de instituciones legítimamente impuestas.***

La base de lo anteriormente dicho, es la certidumbre que el poder político o Estado "es una institución política de actividad continuada, cuando y en la medida que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente" (12).

Y son características de este poder la *exclusividad*, la *universalidad* y la *inclusividad* (13).

Por ***exclusividad*** se entiende la tendencia que los detentadores del poder político manifiestan, a no permitir en su ámbito de dominio la formación de grupos armados independientes y a subyugar y destruir aquellos en formación, además de tener bajo

(12) Weber, Max: "Economía y Sociedad". Traducción de José Medina E. y otros. Séptima reimpresión. México; Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 43-44.

(13) Bobbio, Norberto en "Diccionario de Ciencia Política". Traducción de Raúl Crisafio y otros. Quinta Edición. México; Sigla XXI Editores S.A. de C.V., 1988, p. 1244.

control la infiltración, la ingerencia o las agresiones de grupos políticos externos.

Por **universalidad** se entiende la capacidad que tienen los detentadores del poder político, y sólo ellos, de tomar decisiones legítimas y efectivamente operantes para toda la colectividad respecto de la distribución y el destino de los recursos (no sólo económicos).

Por **inclusividad** se entiende la posibilidad de intervenir imperativamente en toda esfera de posible actividad de los miembros del grupo, dirigiéndoles hacia un fin deseado o distrayéndoles de un fin no deseado a través del instrumento del ordenamiento jurídico, es decir, de un conjunto de normas primarias dirigidas a los miembros del grupo y de normas secundarias dirigidas a funcionarios especializados, autorizados a intervenir en el caso de la violación de las primeras (14).

Percibimos, pues, una tendencia a asociar monopolio de la coacción física legítima con institucionalidad cuando se trata del poder político.

Y aquí está, precisamente, la diferencia con otros poderes que se presumen políticos: "...*el poder estatal (político) se destaca por sobre el poder ejercido por las agrupaciones ...más pequeñas, debido a que controla el sistema legal ...(y coercitivo)... que los órganos estatales erigen y perpetúan* (15).

(14) La inclusividad del poder político, como veremos más adelante, es clave para comprender la relación que sostiene con la burocracia.

(15) Heller, Herman: "Power Political". Primera Edición. New York: MacMillan Company, 1937, vol. 12, p. 301. **Lo encerrado en paréntesis es mío.**

Sin embargo, el poder político no sólo es coacción e institucionalidad, también desarrolla formas concretas de consenso a través de una simbología discursiva específica.

Tal vez esta última función no termine por definirse, pero, de uno u otro modo, las agrupaciones religiosas que se desarrollan al amparo del Estado apoyan sistemáticamente la idea de la obediencia al orden establecido.

Visto de otro modo, la élite que detenta el poder político trata de imponer una visión del mundo, una racionalidad política, económica y social, no sólo a través de la fuerza o la ley, sino también, y en ocasiones sobre todo, a través de un discurso que sea capaz de movilizar a las voluntades, de una forma espontánea y, supuestamente, libre.

Como vemos, el poder político puede ser considerado integralmente funcional: logra utilizar todos los recursos que están contenidos en su estructura para disponerlos de una u otra forma; para conseguir esto o aquello.

Los poderes menores si bien tienen una estructura funcional similar a la del poder político y disponen de similares recursos (obviamente de menor magnitud) no pueden hacer un uso integral de los mismos, pues, los espacios donde se desenvuelven son limitados y, por tanto, las formas de imposición de la voluntad, específicas. El poder político tiene su ámbito de realización en el sistema social, de ahí su superioridad.

Pero todo poder requiere de determinados instrumentos para realizarse. No basta definir las formas de violencia a usarse, o el tipo de normas obligatorias que inducirán a los individuos a hacer esto



y no aquello; alguien debe asumir la responsabilidad de ejecutar la violencia o las normas.

Si bien es una élite, *élite de poder*, la que detenta el poder político, otro grupo distinto efectivizará sus mandatos en la sociedad.

No podemos concebir a miembros de la élite ejecutando, ellos mismos, sus propios mandatos. El sistema social es muy vasto para que aquello sea siquiera pensable.

Casi todos los teóricos del poder, han considerado que el aparato técnico-administrativo de cualquier gran organización social es sólo un apéndice, dispuesto a ejecutar tareas específicas como resultado de los mandatos generados en la dirección política.

Sin embargo, como veremos, es mucho más que eso. De hecho, ninguna organización socio-política o socio-económica moderna, puede prescindir de una burocracia que cristalice la imposición de la voluntad de los *poderosos* o de los *directores*.

Así, el concepto de poder político queda mediatizado, en cuanto a sus resultados, por la funcionalidad de este aparato.

Ahora bien, ¿ese aparato puede ser considerado poderoso en sí mismo?. Esta pregunta es inquietante, pues, nos obliga a considerar a la burocracia como algo distinto y superior a un mero apéndice operativo de los designios de la élite de poder.

En principio diremos que todo ejercicio continuado del poder (en cualquiera de sus formas) requiere de un aparato especializado, técnico y administrativamente, para imponer, sistemáticamente, la voluntad de los detentadores de aquél.

El poder político tiene esta característica. Y aún más, en la estructura del poder político lo único verdaderamente cambiante es la élite que lo detenta. Tanto el contenido de las funciones de imposición de la voluntad, como los instrumentos (burocracia) para efectivizar aquella, permanecen inalterables.

El poder político es un poder mediatizado; es decir,, uno cuya realización pasa, necesariamente, a través de la estructura y funcionalidad del cuerpo técnico-administrativo denominado burocracia.

Y...¿cuáles son las características de este aparato?

CAPITULO SEGUNDO

LA BUROCRACIA

2.1. FUNDAMENTOS

La burocracia no es un fenómeno reservado o exclusivo del mundo moderno; donde detectamos la presencia de una dirección política más o menos estable, detectamos también la presencia de un aparato ejecutor de sus mandatos.

Sobre todo cuanto constatamos que esa dirección política debe sistematizar tareas contables y estadísticas, para movilizar recursos materiales y humanos en pos de un objetivo predeterminado por ella misma (1).

La aparición del elemento burocrático expresa que el poder político comienza a tomar conciencia de sí mismo e intenta difundir, socialmente, su racionalidad.

En cambio, el fenómeno de la burocratización es relativamente moderno y es indicativo de un proceso por el cual el Estado asume el reto de la gestión pública con la imposición de mayores y complejos controles.

(1) Son casos paradigmáticos el Egipto de los faraones y el Incario. En ambas sociedades constatamos la presencia de un aparato burocrático, internamente jerarquizado, encargado de administrar y movilizar los recursos materiales y humanos para la construcción de grandes obras de irrigación, camineras, ornamentales, etc., con el fin de posibilitar la ampliación de la frontera física de la organización social y magnificar la divinidad del monarca o de los dioses representadas en aquél y su corte.

Se afirma que la burocratización es un mal del Estado moderno y de las grandes asociaciones políticas (partidos, sindicatos, movimientos sociales, etc), pues, de una u otra forma, limita y coarta la libre iniciativa. Pero también se afirma que es una muestra de la superior racionalidad de las organizaciones supraindividuales, conscientes de la creciente y constante complejización de las tareas técnicas, económicas y políticas que tienen ante sí.

Es, pues, indudable que la burocracia se origina a partir de un requerimiento concreto del poder político: el control social. Más adelante veremos las características de esta relación, fundamental, para la funcionalidad del sistema político.

Por el momento, intentemos describir los principios que regulan e inspiran la organización burocrática y el tipo de racionalidad que allí se funda.

En general, se puede afirmar que son seis las características que se han imputado a la burocracia: "1) *Una división del trabajo especializada por funciones; 2) una jerarquía explícita de la autoridad; 3) reglas que describen los deberes y derechos de los funcionarios; 4) un conjunto de procedimientos de operaciones uniformes; 5) relaciones impersonales entre los funcionarios y 6) el empleo y la promoción basados en el mérito técnico*" (2).

En cuanto al primer punto, la división especializada del trabajo burocrático se origina en una asignación racional de funciones. Es decir, el principio del trabajo en esa esfera es asimilable al que rige una maquinaria: cada pieza tiene una función específica; un

(2) Hall, R.H.: citado en "Burocracia: la Utilidad de un Concepto" (varios autores). Traducción de Eduarda L. Suárez. Primera Edición. México; Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 250.

conjunto de ellas hacen un mecanismo que incide en el subsecuente funcionamiento y rendimiento de la máquina.

Así, "...en vez del jefe de las organizaciones antiguas movido por la simpatía personal, el favor, la gracia y la recompensa, la civilización moderna exige justamente para el aparato externo que la protege un especialista rigurosamente objetivo y tanto menos interesado en las cosas propiamente humanas cuanto más complicada sea la civilización de referencia" (3).

Es decir, debido a que la tarea del control social exige especialistas en diversas áreas (políticas, económicas, sociológicas, etc), y teniendo en cuenta el creciente grado de complejización social, la división especializada, por funciones, del trabajo burocrático se justifica.

En relación al segundo punto, la jerarquía de autoridad mencionada tiene que ver con la organización misma de la burocracia. Ella es piramidal y funciona verticalmente, de arriba hacia abajo. La única diferencia con otras organizaciones similares, es que en la burocrática *"..el funcionario no es más que un miembro al que se le encargan cometidos especializados dentro de un mecanismo en marcha incesante que únicamente puede ser movido o detenido por la autoridad superior, que es la que prescribe la ruta determinada" (4).*

Los puntos tercero y cuarto tienen mucha importancia, pues, describen la estructura normativa que regula la organización funcional del aparato burocrático.

(3) Weber, Max: abr. cit., p. 732.

(4) *ibid.*, p. 741. En teoría, esa autoridad vendrían a ser las detentadores del poder político; la élite gobernante. Más adelante veremos que, en las hechas, esto suele ser diferente.

Este, se estructura en torno a un conjunto de principios y procedimientos que tienen como objetivo principal, la marcha fluida y eficiente del conjunto.

Entre los principios normativos que orientan el trabajo de los funcionarios, encontramos la idea de la *puntualidad*, la *eficiencia*, la *disciplina en el trabajo* y una especie de *ética* que, supuestamente, hace del funcionario burocrático un personaje probo e idóneo; profesional y técnicamente capacitado para detentar el cargo que le ha sido asignado, de forma racional, por la autoridad.

Ahora bien, como la burocracia se asimila a la idea de una máquina, cada pieza tendría una función, técnicamente justificada, y el funcionamiento particular de cada pieza debe estar coordinado para que la maquinaria se mueva sin problemas. Por eso, la necesidad de un conjunto de procedimientos de operaciones uniformes y generales.

Procedimientos que, por otra parte, tienen que ver directamente con la forma concreta de ejecutar los mandatos de la autoridad y procesar las gestiones y demandas de la sociedad, *sine ira et studio*.

En el quinto punto se prescribe la relación entre funcionarios. Como quiera que la burocracia se organiza en torno a una jerarquía estructurada racionalmente, la relación entre el jefe y el funcionario, y entre funcionarios, debe ser impersonal, de contenido eminentemente técnico-profesional. Cualquier relación afectiva o de intereses extra técnicos está, teóricamente, descartada.

Finalmente está la idea del empleo y la remuneración de los funcionarios. Las formas de reclutar a éstos deben estar orientadas por consideraciones puramente racionales, ligadas a los

requerimientos técnicos de la autoridad y a la capacidad profesional de aquellos. En consecuencia, la remuneración que percibe el funcionario está en directa relación con su capacidad profesional y con la función que desempeña. De ello se desprende que las promociones a cargos más elevados, deberían estar basadas en los méritos profesionales que el funcionario demuestra en el ejercicio de su cargo actual.

Por otra parte, los medios de los que se sirve la burocracia para ejecutar sus funciones, son propiedad exclusiva de ese ente abstracto denominado Estado. Así, en principio, se da una separación entre el funcionario y los medios físico-administrativos que utiliza en su gestión; esto, para evitar, entre otras cosas, una apropiación real del cargo.

Estas son, en resumidas cuentas, las características de la organización burocrática, y no es difícil deducir el tipo de discurso que se genera allí.

Un discurso es una proyección simbólica del tipo de lógica y racionalidad que impera en determinado ámbito, o que es común a cierto grupo social. Así, el discurso burocrático no es otra cosa que una proyección simbólica del control.

Toda la estructura burocrática está sustentada sobre el principio del orden, la eficiencia, la sistematización de los procedimientos, el contenido técnico del cargo, etc. Por tanto, su proyección simbólica está orientada, precisamente, a consolidar esas características que se traducen en una justificación pretendidamente racional, de la necesidad del control social y en continuas peticiones a la autoridad para ampliar el campo de acción de ese control.

Y es que la burocracia tiene conciencia de lo vital de su rol, y de que *"la necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable...(es la)...médula de toda administración de masas"* (5).

Asimismo, la certidumbre de su superioridad respecto a cualquier otra organización social descansa sobre bases reales. Concretamente, *"el gran instrumento de la superioridad de la administración buracrática es éste: el **saber profesional especializado**, cuya carácter imprescindible está condicionada por las caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes"* (6).

Pero, sin lugar a dudas, es su estratégica posición la que otorga superioridad real a la burocracia. En efecto, está entre la élite gobernante y la sociedad civil. Ejecuta los mandatos de aquella y procesa las demandas de ésta. Toda la gestión pública pasa por su corporeidad y, de una u otra forma, gobernantes y gobernados están en un estado de dependencia con respecto a este aparato técnico-administrativo.

En determinado momento, uno está tentado a imputar a la burocracia la posesión de una magnitud de poder de decisión, un cierto grado de autonomía con respecto a la élite gobernante y a la sociedad civil.

¿Es que realmente ocurre así?

(5) Ibid., p. 178-179. Lo encerrado entre paréntesis es mío.

(6) Ibid., p. 178.

2.2. RELACION CON EL PODER POLITICO

Comencemos afirmando que el poder político funda a la burocracia.

Es decir, no es concebible una dirección de masas que no genere mecanismos de intermediación que se hagan cargo de las tareas de administración y ejecución de las políticas diseñadas en el seno de aquella.

Cuando nos encontramos ante una organización social que involucra a muchas miles de personas debemos, necesariamente, mencionar la existencia de un aparato tecno-burócrata que se origina por delegación de funciones desde el ente directriz.

Y la burocracia no es un fenómeno exclusivo del poder político (Estado). Está presente en todas aquellas organizaciones que involucran a grandes masas como el partido político moderno, la empresa transnacional, el gran sindicato, etc.

La burocracia nace porque la autoridad (en nuestro caso el poder político) delega funciones técnicas y especializadas a un grupo de *profesionales* que cumplen con determinados requisitos.

Un ejercicio continuado y sistemático de la dominación genera tareas que deben ser llevadas a cabo por un cuerpo estable de funcionarios (7).

(7) El término **funcionario** designa, con propiedad al burócrata, pues, normalmente a éste le son delegadas, de las esferas de la autoridad, **funciones** necesarias (desde el punto de la de la autoridad) para la gestión pública.

Y esto porque resultaría impensable que los componentes de la élite gobernante, personalmente, se hagan cargo de ejecutar sus propios mandatos (8).

En primer lugar el colectivo es muy vasto y, en segundo lugar, son crecientemente complejos sus problemas como para intentar generar una relación personal con sus integrantes.

Resulta fatalmente necesario, entonces, contar con un cuerpo estable de funcionarios a sueldo que se ocupen de esas tareas.

Ahora bien, la sumatoria de esas funciones estructura grandes procesos administrativos en los que se reclama, continuamente, mayores grados de autonomía para adoptar las decisiones. Generalmente, se arguye que el poder político debe liberar de las ataduras procedimentales, en lo que respecta a la toma de decisiones en asuntos específicos, a los funcionarios, reservándose el derecho de definir las grandes políticas que orientarán al colectivo.

Sólo que ahí, precisamente, comienza el proceso de separación entre la dirección política y su cuerpo de funcionarios, porque ***junto a la delegación de funciones se están otorgando parcelas de poder; poder para adoptar, autónomamente, decisiones específicas.***

La delegación de poder se lleva a cabo como intercambio por algo valioso: ***el cumplimiento eficaz de las metas colectivas.***

(8) Aún si tomamos a un grupo muy reducido de personas en las que, por ejemplo, la relación entre gobernantes y gobernados sea de 1 a 4, determinadas mandatos requerirán de la coacción para su cumplimiento y, en estos casos, es aconsejables tener a la mano un grupo de funcionarios armados que se encarguen de tan ingrato tarea.

Finalmente, la función burocrática deja de ser meramente técnico-administrativa y se convierte en una potencial fuente de poder para su detentador.

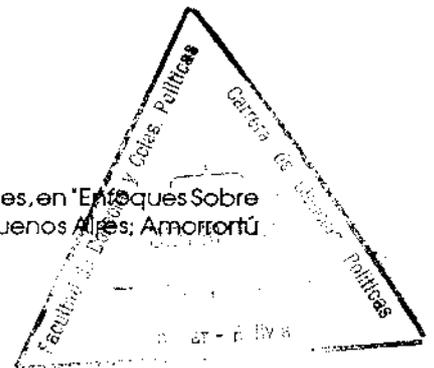
Obviamente, una vez que al aparato burocrático se le ha dado la prerrogativa de decidir, por sí mismo, en determinados asuntos, busca incesantemente ampliar esta facultad, pues, el contacto con el poder transforma la visión del mundo que tiene el ser humano y la burocracia está conformada por seres humanos. Independientemente de esta explicación psicológica que puede no ser del todo plausible, está el hecho de que *"la buena administración y gestión política deben engendrar poder y garantizar resultados intrínsecamente importantes, de la misma manera que la producción engendra bienes y dinero para la unidad productora"* (9).

Y por encima de una buena o mala administración, está el hecho, percibido por la burocracia, que de cualquier forma la posibilidad de decidir sobre asuntos de interés social genera, por muy pequeños que éstos sean, *quantums* de poder.

En este punto, el de la *toma de conciencia burocrática*, comienzan los verdaderos problemas en relación con el poder político.

La sumatoria de las pequeñas decisiones autónomas, da como resultado un poder de decisión autónomo, respetable. Continuamente el poder político, la élite gobernante tendrá que

(9) Parsons, Talcott: El aspecto político de la estructura y el proceso sociales, en "Ensayos Sobre Teoría Política". Traducción de Anibal C. Leal. Quinta Reimpresión, Buenos Aires; Amorrortu editores, p. 153.



poner en práctica medidas contra las distorsiones de tal o cual política implementada. Es que a veces, las autónomas decisiones del burócrata afectan negativamente la eficiente ejecución de aquellas.

El asunto se vuelve realmente complicado cuando la élite gobernante depende del veredicto técnico de la burocracia para llevar a cabo, exitosamente, su gestión política, económica o social.

Se han trastocado los papeles. El burócrata ya no es más el funcionario que ejecuta los mandatos, cualquiera sea el contenido de éstos. Ahora, procesa, evalúa y *emite un veredicto, a veces inapelable*, sobre las *sugerencias* que le hace la élite gobernante. Es el precio del saber, monopolio de los burócratas.

La burocracia ha logrado difundir la certidumbre de que posee un saber técnico inalcanzable por los legos. Obviamente, aún cuando esto no fuera cierto, está el hecho que de ella depende la ejecución del plan o gestión en específicos puntos, tal vez estratégicos.

Imaginemos que el plan "A" debe ser implementado para conseguir "X". Ese plan tiene 50 secuencias, de las cuales 5 son verdaderamente estratégicas para alcanzar, exitosamente, la meta señalada. Pero resulta que de las 5 secuencias vitales, 2 deben ser procesadas y ejecutadas por burócratas que, además, tienen la facultad de decidir sobre la pertinencia de aquellas. ¿Y si deciden que una de ellas no es viable, simple y llanamente porque no satisface algún requisito administrativo?. Naturalmente la ejecución del plan queda paralizada en este punto vital y su éxito postergado indefinidamente.

Sin embargo, es el poder político, la élite gobernante quién a veces facilita esta ampliación, generalmente perniciosa, del grado de autonomía de la burocracia. Mucho depende del tipo de lógica y racionalidad que acompañe su gestión. Así, podríamos afirmar que mientras más restrictiva y autoritaria sea esa lógica, mayores probabilidades tendrá la burocracia de crecer. Subyace a este hecho, la obsesiva idea del control social, de la imposición de barreras que intentan normar y regular el mayor número de actividades de los individuos y grupos.

Pero también está la idea de que el Estado debe ser el principal sujeto y promotor del desarrollo económico y social, posibilitando, de esta forma, el intervencionismo estatal, y por ende burocrático, en esferas privativas de la sociedad civil.

En resumidas cuentas, el proceso quedaría definido de la siguiente forma: el poder político funda a la burocracia y, paulatinamente, le otorga espacios de libertad para la toma de decisiones. En el fondo, le está cediendo parcelas de poder de dimensión variable. Con esto, los papeles llegan a trastocarse, pues, ahora será la burocracia quien decida cuál el camino más adecuado para llegar al objetivo señalado, de antemano, por la élite gobernante. Es como si se asistiera a la refundación, esta vez del poder político, por parte de la burocracia.

En medio existe una lógica sustentada, primigeniamente, por la élite gobernante que, según el caso, tenderá a favorecer o desfavorecer el crecimiento burocrático.

En la mayoría de los casos, el aparato burocrático ha buscado y encontrado formas de justificar su crecimiento, aún cuando las condiciones no sean favorables para ello.

En definitiva, por este hecho, la burocracia, ese aparato técnico-administrativo queda soldado, articulado, en grados variables, al poder político.

Entonces, cuando hablamos de poder político en realidad nos estamos refiriendo a la forma organizacional que adopta el aparato burocrático; el elemento más estable de aquél. Y es que el contenido mismo del poder político se definirá por el tamaño de la burocracia y su campo de acción, antes que por la lógica y racionalidad difundida entre los integrantes de la élite gobernante.

A modo de ejemplo, podemos imaginar a una élite gobernante liberal, con ideas modernizadoras pero desgraciadamente articulada a una burocracia profundamente estatista. El resultado será previsible en el mediano plazo: todas las políticas y medidas implementadas se diluirán por la acción sabotadora, pero consecuente, de una burocracia de mentalidad bien diferente a la de la élite. Así, la tendencia dominante en el poder político será la que busque restituir un orden de cosas subvertido por una élite gobernante *rebeld*.

2.3. RELACION CON LA SOCIEDAD CIVIL

Parecería, por todo lo que acabamos de decir, que el proceso de ampliación del aparato burocrático se circunscribe sólo a la esfera del poder político, con el fin de consolidar el control sobre la sociedad civil.

Sin embargo, y aunque parezca paradójico, desde el ámbito de la sociedad civil también se presiona para que se amplie el campo de acción burocrático, aún cuando los efectos negativos de tal

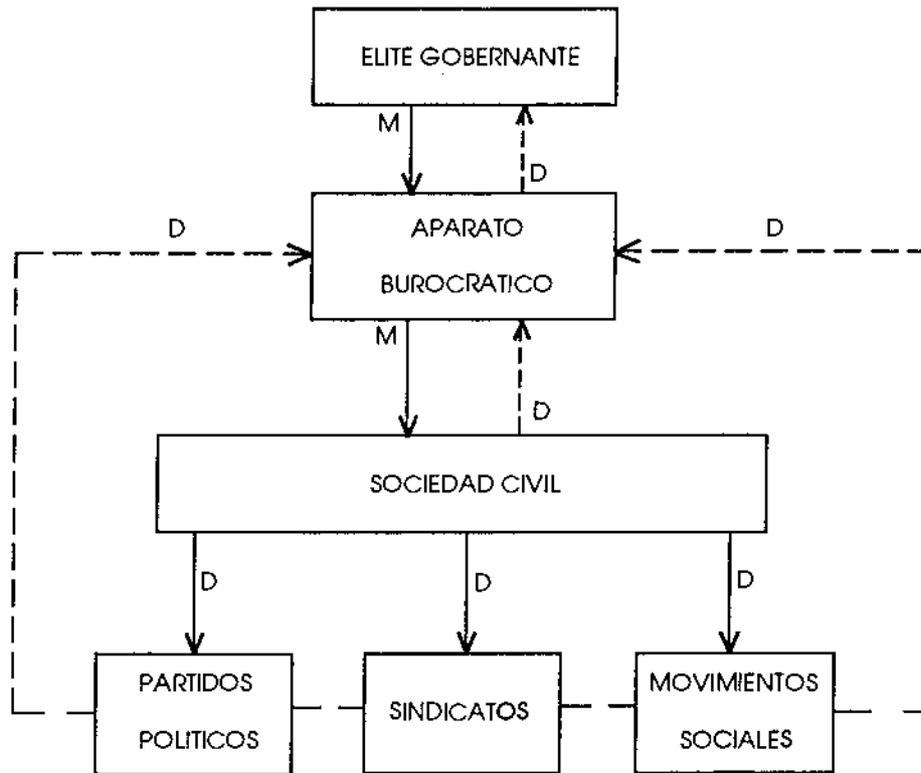
medida sean percibidos, en primer lugar, por la propia sociedad civil.

Es que la burocracia, al constituirse en aparato mediatizador entre el Estado y la sociedad civil, tiene presencia en ambas esferas.

Desde el punto de vista del poder político está imbuída de la lógica y racionalidad de la élite gobernante, y al ejecutar cotidianamente mandatos reclama un mayor grado de control; es decir, reclama para sí misma mayores espacios de autodeterminación. Desde el punto de vista de la sociedad civil, está impregnada de la lógica de las demandas. Cotidianamente procesa demandas que genera la sociedad civil para satisfacer las más variadas necesidades. En este caso, también reclama un mayor campo de acción, para representar de forma más eficiente ante la élite gobernante, esas demandas, de tal forma que sean concretadas.

Aún cuando en la sociedad civil se hayan constituido portavoces autónomos de las demandas generadas allí (partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, etc), éstas, para su cristalización deben, necesariamente, ser procesadas por el aparato burocrático (ver fig. 1, página siguiente)

La ampliación de la burocracia desde la sociedad civil tiene mucho que ver con una específica forma de encarar la relación con el poder político o Estado. Se espera que éste resuelva todas las necesidades generadas en la sociedad civil; que sea el principal agente promotor del desarrollo social y económico; en fin, que asuma los riesgos de la iniciativa privada en nombre de los agentes individuales, etc.



M = Mandatos
D = Demandas

Fig. 1

En estas circunstancias, es obvio un crecimiento veloz de la burocracia y su campo de acción. Se multiplican las reparticiones dedicadas, única y exclusivamente, a atender las necesidades de la población; las agencias de fomento y desarrollo son paradigmáticas de lo que decimos. Ahora, ¿esto realmente soluciona de modo eficiente las demandas y necesidades de la sociedad civil?. Los hechos demuestran, de forma fehaciente, que no.

Sencillamente lo que ocurre es un potenciamiento del aparato burocrático que se ve favorecido desde el poder político, al tener que procesar mayores y más complejos mandatos, y desde la

sociedad civil, al tener que procesar un volumen siempre creciente de requerimientos y demandas.

La burocracia se ha articulado (en diversos grados, según el caso) al poder político y a la sociedad civil. Logra constituirse en un aparato con dos rostros: el autoritario (articulado al poder político) ejecutor de mandatos, y el social (articulado a la sociedad civil) gestor (y a veces, cristizador) de demandas.

Con esto el proceso está completo: la burocracia, el conjunto de funcionarios a sueldo empleados para administrar la gestión gubernamental, se constituye en un estamento cuasi autónomo (y en algunos casos autónomo) de las esferas que le dieron origen.

2.4. LA ESFERA BUROCRÁTICA

El aparato burocrático, a raíz de las transferencias de poder desde el poder político y la sociedad civil, constituye una esfera autónoma a esos dos niveles. Allí rige una lógica y racionalidad muy particulares.

Este proceso se da, visiblemente, con la aparición del Estado moderno y donde el funcionario debe su cargo a una institucionalidad legal y a criterios técnico-profesionales (10).

(10) Es diferente el caso cuando nos encontramos frente a burocracias patrimoniales o serviles. Las primeras deben a su cargo al monarca, pero su lealtad hacia éste está condicionada por el hecho de ser propietarios de los medios administrativos que usan para ejercer su autoridad; típico ejemplo de esta lo constituye el monarca y los señores feudales. Las segundas están sometidas al déspota (Faraón o Inca) por lazos servidumbrales y de lealtad a aquél. No son dueñas de nada, por eso, están siempre a expensas de los arbitrios del jefe supremo.

Teóricamente, ese funcionario trabaja en completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo; además, está sometido a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativas

Lógicamente, éstos son sólo supuestos teóricos que de algún modo intentan acotar el marco ideal de desenvolvimiento burocrático. En realidad, las cosas suelen ser muy distintas.

Y esto porque a medida que la esfera burocrática se autonomiza del poder político y la sociedad civil *"maneja sus asuntos como si estuviera funcionando con su mundo privado ...(y)... desarrolla, al igual que lo haría cualquier otro grupo aislado, sus propios rituales, lenguaje y sistemas de comunicación"* (11).

Es un hecho que cuando un grupo social se diferencia de los demás y logra tomar conciencia de esto, construye un código simbólico y normativo que regula las relaciones entre sus integrantes; que estandariza los procedimientos que definen las pautas de comportamiento de aquellos, etc. En síntesis, tiende a hacerse *estamental* (12).

Y son variadas las señales que confirman esa tendencia; entre otras, la presión que se ejerce sobre el poder político para precautelar, al máximo, el cargo; *"la burocracia aspira siempre al desarrollo de una especie de **derecho al cargo** por la creación de un procedimiento disciplinario regulado, por la eliminación de la*

(11) Wolfe Alan: "Los Límites de la Legitimidad". Traducción de Teresita E. Carbó Pérez. Segunda edición. Méico Siglo XXI editores, s.a. de c.v., 1987, p. 300. Lo encerrado en paréntesis es mio.

(12) El estamento es una comunidad nucleada en torno a un código de honor, un conjunto de reglas que resaltan alguna característica común al grupo de personas. Además, se genera un sentimiento de pertenencia, positivo y solidario, para consolidar las bases subjetivas y objetivas que sostienen al grupo.

disposición arbitraria de los superiores con respecto a los funcionarios; intenta también asegurar los ascensos y las pensiones ...por consiguiente la burocracia, tanto dentro de los despachos comerciales como dentro del servicio público, es la base de una evolución específicamente estamental en el mismo sentido en que pudieron serlo los muy distintos funcionarios del pasado” (13).

Ahora bien, no le basta al aparato burocrático hacerse estamental y generar un consciente espíritu de cuerpo; debe desarrollarse, es decir, debe crecer.

Pero debe crecer a expensas de algo o alguien, y es esto, precisamentem, lo que nos interesa aquí.

La burocracia no puede crecer sino a expensas del poder político y la sociedad civil. Como son reales las transferencias de poder desde ambas esferas hacia la burocracia, ésta, de una o otra manera, se articula con ambas pero quitándoles espacios de realización.

Al poder político le quita, progresivamente, poder de decisión, }
 pues, logra procesar, señalar su pertinencia y ejecutar las políticas diseñadas por la élite gobernante. Invade espacios privativos de la sociedad civil con el pretexto que el Estado debe intervenir para facilitar la gestión gubernamental. En el fondo, la burocracia ha hecho suya la idea del control social y maneja a éste según su lógica interna.

De esta forma, la burocracia deja de ser un mero ente administrativo para pasar a desempeñar tareas eminentemente políticas. Es la

(13) Weber, Max: Obr. cit., p. 751.

culminación del proceso. De ahí en más, el aparato burocrático funcionará con un elevado grado de autonomía. }

Procesará los mandatos de la élite gobernante y definirá si es pertinente ejecutarlos; procesará las demandas y necesidades sociales, y definirá qué es lo que realmente requiere la sociedad civil.

Además, resistirá, muchas veces con éxito, los intentos de reducirla y hacerla más dócil.

Proceso que muchos autores han denominado **burocratización** y que "*significa... (la)... praliferación de organismos sin vinculación con las exigencias generales de funcionalidad,.. (la)... acentuación de las aspectos formales y de manera de proceder en detrimento de las aspectos sustanciales con la consecuyente lentitud de las actividades y la reducción de las tareas cumplidas, la supervivencia y la elefantiasis de organismos que no respanden ya a una función efectiva y, en definitiva, el triunfo de la organización — la buracracia — sobre sus fines*" (14).

A pesar de todo, no comparto, en este punto, la idea pesimista de muchos teóricos políticos, entre ellos Weber, cuando señalan que la burocratización es un proceso incontenible y fatal, pues, las burocracias constituyen estamentos cuya cohesión, organización y funcionalidad internas son muy superiores a cualquier estructura social similar. Creo que es posible restituir a la burocracia (y su poder) dentro de los límites que originalmente se le habían señalado, adoptando una estrategia racional que en su momento plantearé. }

(14) Bencini, Fabrício en "Diccionario de Ciencia Política". Obr. cit., p. 197. Lo encerrado entre paréntesis es mío.

CAPITULO TERCERO

EL MODELO TEORICO

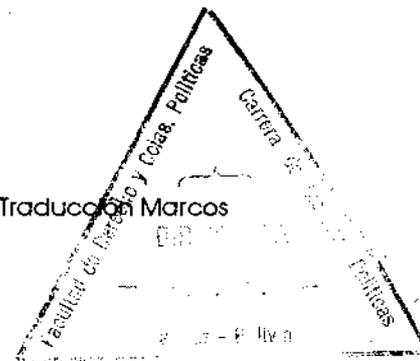
3.1. A MANERA DE PREAMBULO

Un modelo teórico es una construcción abstracta que intenta recrear la funcionalidad de un fenómeno. Pueden adoptar diversos grados de complejidad y elaboración a lo largo de un continuo que culmina en constructos lógico-matemáticos.

La definición que se establece a la hora de escoger el contenido del modelo, tiene mucho que ver con la finalidad misma de la ciencia. En el presente trabajo se tiene la certidumbre de que *"la ciencia es básicamente ciencia pura que sirve a una finalidad científica; y por lo tanto, la finalidad científica no es de por sí una finalidad práctica. Lo que no quita que la finalidad científica y la finalidad práctica sean como dos líneas destinadas a converger aún a despecho de fricciones puramente incidentales"* (1).

De esta manera, se intenta constituir una forma inteligente de examinar los fenómenos políticos. El modelo que aquí se plantea aspira a construir un marco lógico-matemático capaz de, por lo menos, describir con alguna aproximación la realidad que es nuestro objeto de la investigación.

(1) Sartori, Giovanni: "La Política, Lógica y Métadas en Ciencias Sociales". Traducción Marcos Lara. Edición 1984, México: Fanda de Cultura Económica, p. 244.



Ahora bien, para los fines de constitución del modelo, partimos de la certidumbre siguiente: *en la estructura del poder político intervienen tres actores o sujetos: la élite gobernante, la burocracia y la sociedad civil.*

Es importante concebir un primer momento de equilibrio para, posteriormente, observar las desviaciones y distorsiones que el modelo sufrirá, cuando sistemáticamente vayamos confrontándolo con la realidad.

La idea del equilibrio estará presente en todo el trabajo subsecuente, pues, se intenta definir una óptima relación entre esos sujetos (élite gobernante, burocracia y sociedad civil).

Debe entenderse que esta idea del equilibrio no supone, ni remotamente, la certidumbre que el equilibrio se logra con una igual asignación de poder a cada uno de los sujetos intervinientes en el modelo.

En todo caso, me adscribo a la tendencia histórica que se remonta hasta Aristóteles y que *"se basa en la idea de que el cuerpo político alcanza su óptimo estructural cuando realiza una combinación armónica y equilibrada de los elementos que lo componen"* (2).

Ahora bien, como quiera que nuestro modelo es, en definitiva, formal, su constatación sólo puede ser posible a través del análisis histórico y de la formulación de situaciones hipotéticas que pongan a prueba los enunciados principales de aquél.

Es difícil, por el momento, intentar utilizar el análisis estadístico, pues, los datos con que podríamos contar serían muy ambiguos, aleatorios y, en definitiva, poco relevantes y de dudosa validez.

(2) Ibid., p. 162.

3.2. UN MODELO DE FUNCIONALIDAD DEL PODER POLITICO

En primer término, tenemos el siguiente esquema (ver fig. 1), donde:

$P = f(x, d)$

$P =$ poder

$x =$ pasición

$d =$ procesos de toma de decisiones

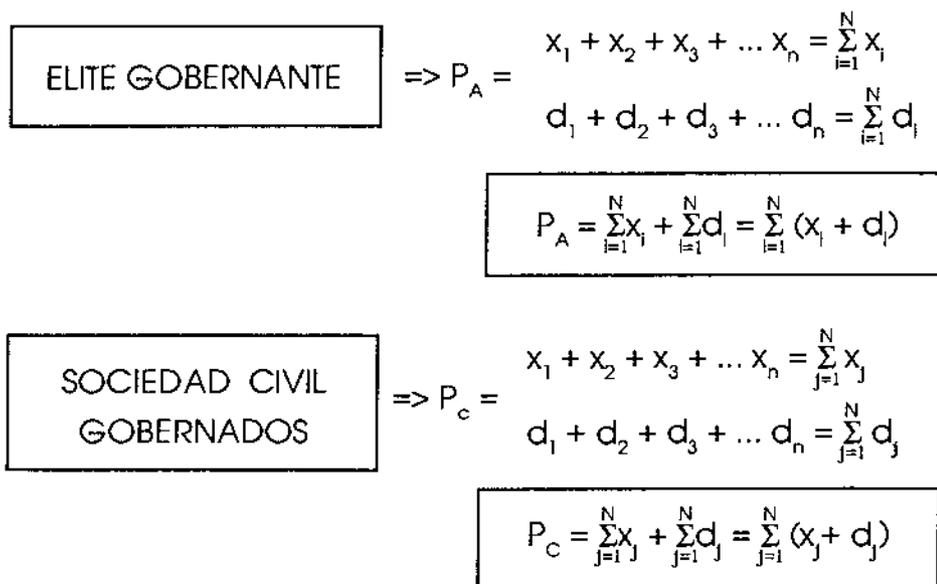


FIG. 1

De acuerdo a este esquema, existen dos niveles iniciales: el de la élite gobernante y el de la sociedad civil. Ambas, son capaces de generar un **quantum** específico de poder que será la resultante de la adición de la sumatoria de todas las pasiciones y todas las pracesas de tama de decisiones de las sujetos que allí actúan.

Es decir, se considera que en ambas niveles podemos detectar la presencia de una multitud de sujetos (individuales a colectivas), que en cualquier momento histórica están en un lugar específica

“x” inmersos en un proceso de toma de decisiones “d”, para elegir la mejor opción, de entre un conjunto de alternativas, que les permitirá realizar una determinada acción o definir una conducta frente a una situación cualquiera.

Según lo dicho anteriormente, la élite gobernante se eleva sobre la sociedad civil (gobernados), entre otras cosas, porque tiene un quantum de poder cuantitativa y cualitativamente superior al de ella; sin embargo, para cristalizar y actualizar ese poder superior, la élite instauro lo que se denomina *esfera estatal* (dirección societal) que requiere, necesariamente, de un aparato (distinto, en principio, por sus funciones tanto a la élite gobernante como a la sociedad civil) que administre y ejecute los mandatos de la élite gobernante y haga posible la consideración y cristalización de las demandas emanadas de la sociedad civil.

Entonces, lo que se suscita es la creación de una serie de funciones inherentes al poder político o Estado (administración de la Justicia y los negocios públicos, defensa interna y externa) que no pueden ser dejadas al arbitrio de la sociedad civil pero que, al mismo tiempo, no pueden ser ejercidas directamente por la élite gobernante.

Asistimos, pues, a la génesis del aparato tecno-burócrata mediatizador de la relación élite gobernante/sociedad civil. Lo patente es que no sólo son creadas funciones específicas, sino que, de hecho, se verifica una transferencia de *poder de decisión* (en fracciones de dimensión variable) del ámbito de los gobernantes y desde la esfera de la sociedad civil, en beneficio del aparato mediatizador.

Esto, con la certeza que tal proceso contribuirá a facilitar la gestión estatal y societal. Nuestra esquema anterior se transformaría y tendríamos lo siguiente: (ver fig. 2 en la página siguiente).

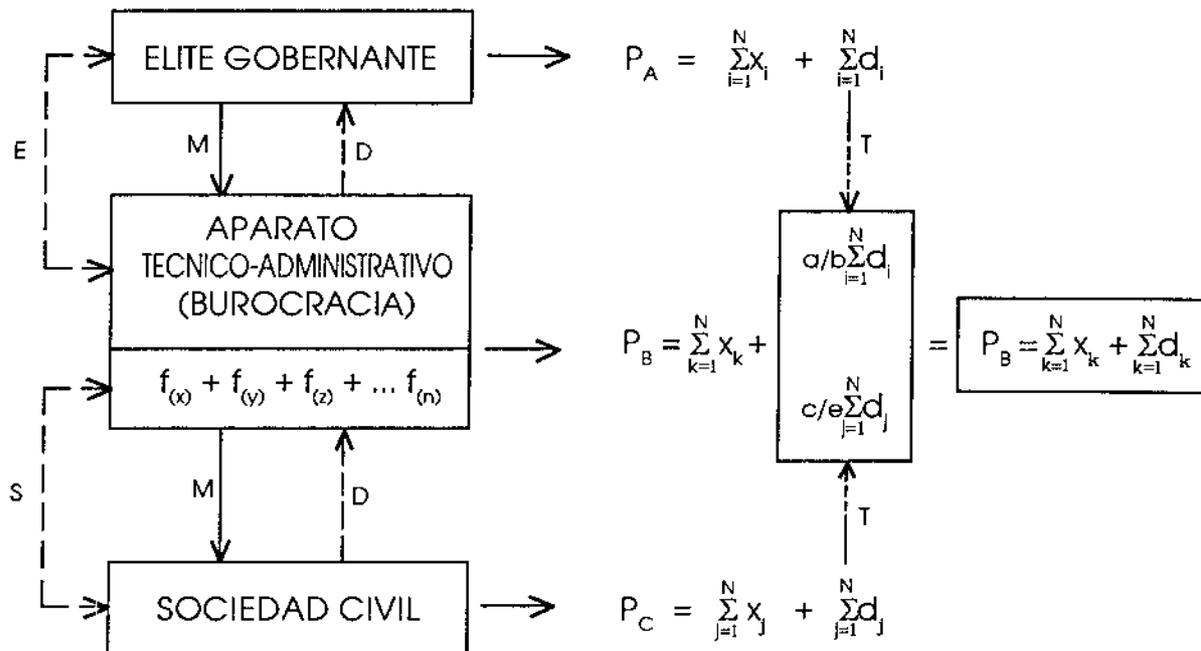


Fig. 2 (*)

(*) En nuestra esquema, tenemos que:

M = mandatos

D = demandas

E = esfera estatal

S = esfera societal

T = transferencias de fracciones de poder.

En nuestro esquema sólo se verifica transferencias de poder desde las esferas de la toma de decisiones de la élite gobernante y la sociedad civil. El otro vector, el de la posición "x", está ya definido en el caso de la burocracia, pues, como dijimos, se organiza jerárquicamente. Entonces, allí cada actor tiene una posición bien determinada y, por lo tanto, se le asignará una fracción de quantum de poder según la relevancia de su cargo.

Y...¿cómo podemos determinar que esas transferencias de poder potencian, efectivamente, al aparato burocrático y debilitan (restan capacidad de adoptar decisiones autónomas) a la élite gobernante y a la sociedad civil?

Supongamos que la élite gobernante tiene un quantum de poder de decisión igual a $1Q$ y la sociedad uno igual a $Q/2$. Ahora bien, si admitimos un factor F_1 del orden de 5 décimas ($1/5$) y un factor F_2 de transferencia del orden de una décima ($1/10$), por cada secuencia, tendremos el cuadro siguiente: (ver cuadro A)

Secuencias	ELITE GOBERNANTE		SOCIEDAD CIVIL		BUROCRACIA $QT_1 + QT_2 + (f_{n-1})$
	$(Q + F_1) - F_1$	QT_1	$(Q/2 + F_2) - F_2$	QT_2	
f_0	$1Q$	0	$0.5Q$	0	$0Q$
f_1	$1.08Q$	0.12	$0.54Q$	0.065	$0.18Q$
f_2	$1.16Q$	0.13	$0.58Q$	0.07	$0.38Q$
f_3	$1.26Q$	0.14	$0.63Q$	0.075	$0.59Q$
f_4	$1.36Q$	0.15	$0.68Q$	0.08	$0.82Q$
f_5	$1.46Q$	0.16	$0.73Q$	0.087	$1.10Q$
f_6	$1.56Q$	0.17	$0.78Q$	0.094	$1.36Q$
f_7	$1.66Q$	0.18	$0.84Q$	0.1	$1.64Q$
f_8	$1.86Q$	0.19	$0.91Q$	0.11	$1.94Q$

Cuadro A (**)

(**) En el cuadro A:

$(Q + F_1) - F_1 =$ quantum de poder más factor de incremento, menos factor de transferencia. Tanto para la élite gobernante como para la sociedad civil.

QT_1 y $QT_2 =$ magnitud del quantum de poder transferido desde la élite gobernante y la sociedad civil, respectivamente.

$QT_1 + QT_2 + (f_{n-1}) =$ magnitud del quantum de poder transferida a la burocracia (se suman los valores de QT_1 y QT_2 , con el valor de la secuencia anterior f_{n-1}).

Utilizamos en todos los casos, como base del cálculo, el valor de la frecuencia anterior f_{n-1} , para conocer el resultado de la nueva secuencia f_n .

¿Qué sucede con la burocracia?

A esta le llegan desde la élite gobernante y la sociedad civil, fracciones variables de quantum de poder de decisión; y es notorio su incremento en comparación con el incremento que experimenta el quantum de poder de la élite gobernante y el correspondiente a la sociedad civil.

Concretamente, observamos que ya a partir de la secuencia ocho (f8), el valor del quantum de poder de decisión en manos de la burocracia supera al de la élite gobernante en 8 centésimas de unidad de quantum (4.3%). Con respecto a la sociedad civil la diferencia es mucho mayor, específicamente del orden de 1.03 unidades de quantum (113%).

En las siguientes secuencias la diferencia será mucho mayor, aunque, como se observa, los valores del quantum de poder de decisión disponibles para la élite gobernante y la sociedad civil, aumentan. Pero no en la proporción que lo hace el correspondiente a la burocracia.

Además, tomemos en cuenta que no estamos asignando a la burocracia ningún factor de incremento, pues, de ser así, la rapidez del aumento de su quantum de poder será mayor. Intento, aunque forzando la situación, mostrar el proceso de potenciamiento burocrático a expensas del poder político que le dio origen, y de la sociedad civil que coadyuvó, directa o indirectamente, a su consolidación y crecimiento (3).

(3) Los valores del cuadro "A", son todos hipotéticos, resultantes de un juego de proporciones que, a mi entender, puede ayudarnos a comprender más objetivamente el fenómeno de la transferencia de poder a la burocracia, con el subsecuente ensanchamiento de un ámbito de acción y la progresiva autonomización de sus actos.

Varias son las inferencias que podemos deducir del modelo:

A) El poder de la burocracia crece más rápidamente que el de la élite gobernante y la sociedad civil. En el cuadro "A" se observa esto nítidamente.

Si en promedio el incremento de poder en la esfera de la élite gobernante y la sociedad civil es del orden del 10%, en la esfera burocrática alcanza un 140%, es decir, 14 veces superior al de aquellas.

Y es que la burocracia no transfiere quantums de poder a nadie y puede, en cambio, acumular efectivamente lo que le llega de la esfera de la élite gobernante y la sociedad civil.

Como se ve, el potenciamiento burocrático no es una mera ficción; es algo real. Además, no sólo es producto de medidas generadas por los gobernantes, sino también de actitudes de los agentes actuantes en la sociedad civil.

En efecto, cuando es común la idea de que el Estado debe resolver los principales problemas de desarrollo económico y social de los individuos y asumir todos los riesgos inherentes a él, se generan grandes presiones sociales, en forma de demandas, que culminan con la creación de un número creciente de reparticiones administrativas destinadas a *satisfacer* y *resolver* esas demandas sociales.

La sociedad civil alienta el crecimiento y potenciamiento burocrático a través de demandas que incluyen, en sí mismas, el fomento a la creación de más reparticiones burocráticas.

No pretendo aquí insinuar que las demandas sociales son perniciosas para la funcionalidad del sistema político. Unicamente afirmo que existen *sobredemandas* (producto de una específica lógica) que generan disfunciones a nivel del poder político. Más adelante veremos cuáles son y qué contenido tienen esas sobredemandas.

Por otra parte, en determinado momento el quantum de poder de decisión a disposición de la burocracia, es mayor que el disponible para la élite gobernante y la sociedad civil.

¿Qué significado tiene esto?

Pues que la burocracia habrá conseguido un grado de autonomía tal, que eludirá, y con éxito, el control ejercido desde la élite gobernante, constituyéndose así, dentro de la estructura del poder político, en un permanente problema para su normal funcionalidad.

Y en determinado momento el aparato burocrático será capaz de generar factores de incremento de poder, propios, oscureciendo aún más el panorama.

En efecto, cuando esto realmente suceda, la burocracia habrá acotado tan sólidamente su espacio que buscará expandirse a costa de la élite gobernante y la sociedad civil, imponiendo su propia lógica y visión del mundo.

- B)** Como habíamos mencionado, la dirección del poder político (élite gobernante) es la que promueve, por necesidad, la creación de un aparato que administre y ejecute sus mandatos. En la medida que asuma la lógica *paternalista, benefactora o desarrollista*, habrá desatado el raudo crecimiento burocrático.

Y esto, en vez de beneficiarle, le perjudicará.

En primer lugar, un crecimiento de las funciones del poder político o Estado, relacionado con un incremento burocrático, no hace más eficiente a aquél. El Estado asume la tarea de resolver mayores y más complejas demandas sociales, verificándose un sobrecargo que busca no la solución directa de esas demandas (porque efectivamente no puede hacerlo) sino la creación de más niveles administrativos especializados para, supuestamente, resolver esas demandas.

En realidad, lo que sucede es que el Estado crece, burocráticamente, postergando indefinidamente la resolución de esas demandas; y al crecer, se hace inoperante e ineficiente.

Por ejemplo, si antes del crecimiento burocrático una demanda social normal debía recorrer "x" pasos para ser atendida, con el incremento burocrático y el incremento en la expectativa alrededor de la demanda, seguramente los pasos para resolver esa demanda se habrán triplicado o cuadruplicado, pues, ahora hay que tener en cuenta la complejidad de aquella, que requiere veredicto de profesionales especializados que, su vez, derivan su aprobación a niveles superiores, las cuales deben promover mesas redondas, foros, etc, con el fin de explicar (y explicarse) el impacto social que tendrá la satisfacción de la demanda; posteriormente, se derivará nuevamente aquella a los profesionales especializados para que ajusten las metas, objetivos y procedimientos, etc, en un proceso que no tiene fin y que, probablemente, sólo hará efectivos algunos paliativos al requerimiento social.

Ahora bien, un crecimiento estatal, en realidad, diluye la capacidad de adoptar, eficientemente, decisiones por parte de la élite gobernante.

En efecto, en la medida que transfiere mayores quantums de poder de decisión a la burocracia, esta fraccionando el suyo propio. La fracción transferida, en los hechos, no se adhiere a un específico nivel burocrático, sino que se reparte por todo el aparato en pequeñísimas fracciones, formando una extensa red cuyo crecimiento varía en forma directamente proporcional a la rapidez con que se realizan las transferencias de poder desde la dirección política.

Esta red supone una serie de pasos administrativos que debe seguir cualquier mandato, emanado de la élite gobernante, para ser ejecutado.

En nuestros días, dar una orden y esperar que sea ejecutada no es un proceso tan simple como se piensa. La élite gobernante puede diseñar las más formidables políticas para el bien común, pero está a expensas del aparato burocrático para su cristalización.

Y cuando este aparato tiene una mentalidad distinta a la de la élite gobernante, cuando presiente que sus intereses pueden ser afectados con la implementación de determinada política, reacciona trabando y saboteando el proceso administrativo encaminado a concretar las expectativas de la dirección política.

- C)** Finalmente, está el hecho que una ampliación del ámbito estatal no hace más poderosa a su dirección política.

En nuestro modelo (ver cuadro "A"), si bien el quantum de poder de la élite gobernante aumenta, este aumento, proporcionalmente, no es tan importante como el que experimenta la burocracia. En los hechos, la élite gobernante es cada vez más débil frente a la burocracia, a pesar que, teóricamente, dispone de una mayor cantidad de poder. Esto porque el valor de la transferencia de poder, aumenta en relación directamente proporcional al incremento del quantum de poder de decisión a disposición de la élite gobernante, cualquiera sea la fracción utilizada como factor de transferencia.

$$XT_1 = a/b \Delta Q_1 \quad (4)$$

A esto, hay que agregar el hecho que la burocracia no transfiere poder, sólo lo acumula.

Además, como ya vimos, mientras mayores sean las cantidades de poder transferido, mayores serán también las *redes burocráticas* que se formen. Y una élite gobernante es realmente poderosa cuando puede ejecutar sus mandatos y cristalizar sus objetivos de una forma eficiente y fluida. La burocratización del poder político hace que los mandatos y las políticas emanadas de la dirección se diluyan, en la enmarañada red de reparticiones burocrático-administrativas; probablemente, sin opción de cristalizarse, lo que afectará de modo directo la legitimidad de la élite gobernante y mermará su poder efectivo.

(4) XT_1 = valor de la transferencia de poder desde la élite gobernante.
 Q_1 = incremento del quantum de poder a disposición de la élite gobernante.
 a/b = fracción.

3.3. TIPOLOGIA BUROCRATICA

3.3.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Sobre la base de las anteriores afirmaciones, podemos clasificar a todos los regímenes políticos según la magnitud de la transferencia de poder de decisión, de la élite gobernante a la burocracia y de la subsecuente burocratización que se genera.

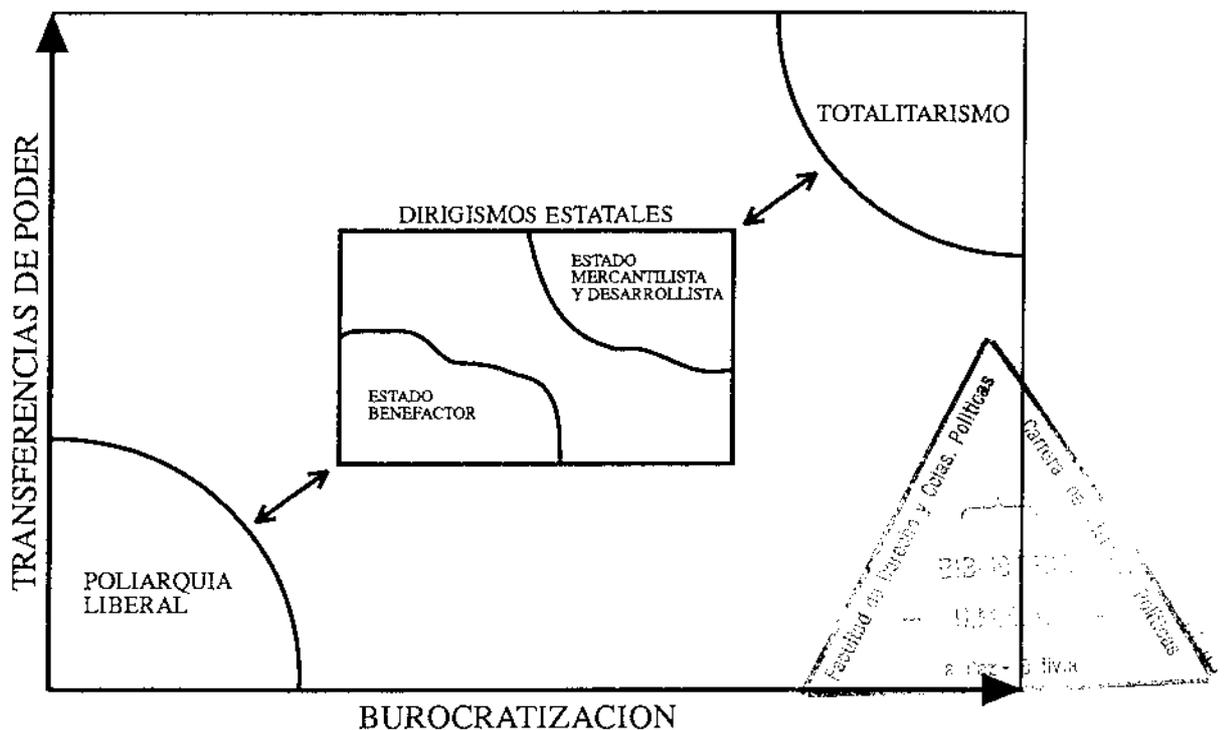


Fig. 3

Así, podemos clasificarlos en tres categorías (ver fig. 3) que van desde el totalitarismo hasta la poliarquía liberal, pasando por diversos dirigismos estatales.

En teoría, la poliarquía liberal genera un tipo de sistema político en el que la magnitud de la transferencia de poder a la burocracia es

pequeña y, por tanto, el proceso de burocratización se mantiene en niveles también bajos.

El panorama cambia, radicalmente, en el caso del totalitarismo que, supuestamente, es un sistema político donde las transferencias de poder son muy elevadas y la magnitud de la burocratización casi llega a su límite.

En medio, nos encontramos con los sistemas políticos de dirigismo estatal, siendo la subcategoría *Estado mercantilista y desarrollista* la que se aproxima, tendencialmente, hacia el totalitarismo. En cambio, la subcategoría *Estado benefactor*, aunque está distante de la poliarquía liberal, es la más cercana a ese modelo político.

Para confirmar las anteriores presunciones y demostrar cómo afecta la magnitud del vector resultante (burocratización + transferencia de poder) a la *calidad* del sistema político, veamos las características constitutivas y la funcionalidad de cada una de las categorías planteadas.

3.3.2 EL TIPO TOTALITARIO

Los grandes totalitarismos como la ex-Unión Soviética y países de Europa Oriental, prácticamente han desaparecido. La historia los ha superado.

Sin embargo, en algunos países aún subsiste este tipo de sistema político que, por otra parte, no es sólo imputable al comunismo sino también, y en igual medida, al fascismo.

Lo que nos interesa, realmente, es la forma que adopta el poder político en este tipo, así sea sólo a modo de ejemplo histórico.

De principio, percibimos que la élite gobernante y la burocracia son un sólo cuerpo a raíz de la ampliación gigantesca de esta última. (ver fig. 4).

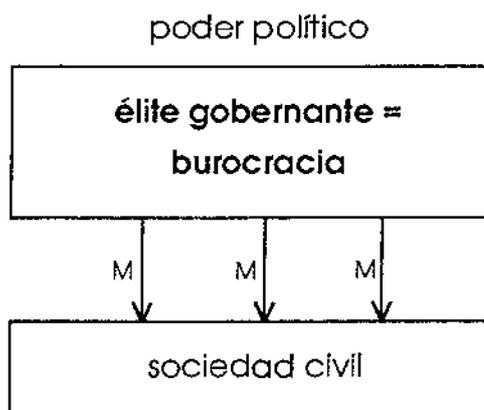


Fig. 4

En realidad es el cuadro administrativo del partido quien se ha apropiado de la dirección política, y transfiere a ésta su lógica y racionalidad.

Esa burocracia partidaria no es distinta a las demás, y ha logrado adueñarse del partido gracias a que es el único segmento estable de este. Esto es particularmente evidente en los grandes partidos de masas, especialmente entre los comunistas o fascistas, pues, allí *"la observancia de las reglas jerárquicas nace como consecuencia de las condiciones técnicas, y su constitución es un postulado esencial de la máquina partidaria que funciona bien"* (5).

(5) Michels, Roberto: "Los Partidos Políticos (Tomo I)". Traducción Enrique Molina de Vedia. Segunda reimpresión. Buenos Aires; Amorrortú editores, 1979, p. 80. Michels describe muy bien el proceso de apropiación de la dirección partidaria, por parte del cuerpo de funcionarios a sueldo o cuadro administrativo del partido, tomando como ejemplo paradigmático el caso del Partido Socialista Alemán.

Este tipo de partidos son un Estado dentro del Estado, y cuando capturan el poder político, naturalmente, transfieren la lógica burocrática a la gestión política, con las consecuencias negativas que ello supone.

Como habíamos dicho, la élite gobernante y el aparato burocrático son un sólo cuerpo indiferenciado. Obviamente, es la lógica del control la dominante y se traduce en los intentos de regular, hasta el más mínimo detalle, la vida, especialmente económica, de la sociedad civil, a través de la planificación total *"denominada frecuentemente planificación totalitaria, colectivista, central, coercitiva o economía de mando. Todas ... denominaciones...(que)...representan una economía centralizada en la que una mente maestra desplaza y sustituye al mercado"* (6).

El modelo soviético es el más ilustrativo en este caso, pues, representa un proceso por el cual se despilfarraron ingentes recursos humanos y materiales, para satisfacer los famosos planes *quinquenales* o *decenales*. Asimismo, como efecto colateral a esto, se implementaron restricciones políticas tan agudas que prácticamente eliminaron las libertades individuales; paradójicamente, esas restricciones no pudieron acabar con las demandas de democracia pluralista y libre expresión de la sociedad civil y, en todo caso, llegaron el momento, precipitaron la caída del comunismo soviético.

En suma, *"la planificación total es la de un Estado propietario de todo y vendedor de todo que es el único que decide sobre la*

(6) Sartori, Giovanni: "Teoría de la Democracia" (Tomo 2). Versión española de Santiago Sánchez Gonzales. Primera Edición, Madrid; Alianza editorial s.a., 1988. p. 484. La encerrado entre paréntesis es mío.

adjudicación de los recursos, sobre los salarios y sobre lo que los consumidores tienen que aceptar (o de lo que tienen que carecer)...la planificación total es una planificación en nombre de la soberanía de los objetivos ... (sin embargo)... sin un sistema de mercado no es posible distribuir los recursos de manera racional o eficaz, y por esta razón el planificador colectivista no progresa — carece de la base del coste “económico” desde la que partir” (7).

En el totalitarismo existe la certidumbre que la planificación económica terminará con las injusticias de un sistema capitalista basado en el mercado, la explotación y el individualismo posesivo; pero los medios que se usan para concretar tal cosa, son sencillamente brutales. La violencia es el principal motor de la política en estos sistemas; la violencia dirigida a aplastar la disidencia y cumplir los objetivos del *plan*, en nombre de un ente abstracto denominado *pueblo*.

En los hechos, es el burócrata del sistema quien, arrogantemente, pretende conocer las necesidades de la masa mejor que ella misma, lo que le conduce a adoptar posiciones megalómanas.

Por eso la coacción; hay que impedir que el individuo tenga deseos de consumir lo que la planificación no permite; hay que impedir que el individuo tenga distintas aspiraciones políticas, sociales o culturales que las del sistema; hay que formar seres estandarizados, etc.

(7) *Ibid.*, p. 486-488. Lo encerrado entre paréntesis es mío.

Todas estas tonterías se piensan y se intentan llevar a la práctica en el totalitarismo, sobre la base de ideologías groseramente igualitarias.

Sin embargo, por lo menos en el caso soviético, a pesar de más de setenta años de gobierno comunista, el sistema se hizo pedazos.

Al intentar manejar a los hombres como a cosas, pasó por alto que ellos piensan, tienen deseos y aspiraciones y, fundamentalmente, *poseen capacidades desiguales*.

No es posible controlar y regular todas las actividades de la sociedad civil; el sólo intento implica el uso de ingentes cantidades de violencia y coacción que debilitan la magnitud del poder total en manos de la dirección política. En efecto, cuando una dirección política usa en demasía la violencia y la coacción, en realidad, está pulverizando quantums de legitimidad y consenso, factores reproductivos del poder. Así, los totalitarismos son sistemas que despilfarran, entre otras cosas, poder; siendo su colapso o desconstitución, en el corto, mediano o largo plazo, un hecho.

Ahora bien, en estos sistemas la dirección política (burocracia politizada) se separa completamente de la sociedad civil. Prácticamente desaparece el flujo dinámico de los mandatos y demandas entre el Estado y aquella. En los hechos, ese flujo se da de arriba hacia abajo; sólo existen mandatos, regulaciones, controles, etc. Supuestamente el plan contempla todos los requerimientos y demandas sociales, siendo innecesario o subversivo generar demandas adicionales.

El totalitarismo es el gobierno directo de la burocracia, de la mentalidad del control, de la lógica de la jerarquización y estandarización.

3.3.3. EL TIPO DE TRANSICION

3.3.3.1. ANTECEDENTES

Cuando hablamos del tipo de transición nos estamos refiriendo a los diversos dirigismos estatales que, históricamente, se han implementado.

Alguna vez se creyó que constituían el camino alternativo al capitalismo y al socialismo. En los hechos, demostraron ser sistemas ineficientes. Algunos como el *estatismo benefactor*, nace como consecuencia de la gran crisis de los 30 y como un esfuerzo orientado a corregir las supuestas distorsiones que el mercado había producido. Otros, como el *estatismo desarrollista* nacen como una respuesta a los desafíos de la industrialización en países del tercer mundo. En cualquier caso, el Estado tiene un protagonismo esencial.

Sin embargo, en mayor o menor medida, unos más que otros, los diversos dirigismos estatales tienden hacia el totalitarismo, pues, una mayor intervención estatal (en cualquier esfera de actividad) implica un mayor crecimiento burocrático y, por ende, una progresiva consolidación de la lógica del control.

Pero revisemos los casos históricos más notables de dirigismo estatal.

3.3.3.2. ESTATISMOS BENEFACTORES

El Estado benefactor o asistencialista (*Welfare State*), se funda a raíz de la gran depresión de los años 30, especialmente en países desarrollados como Inglaterra y EEUU. Independientemente de la justificación teórica que sustenta este tipo de dirigismo estatal, está el hecho que el aparato burocrático se expande enormemente a raíz de la asignación de mayores y más complejas funciones al Estado.

En teoría, en estos sistemas aún se establece una diferencia entre la élite gobernante, la burocracia y la sociedad civil. Sin embargo, el gran crecimiento burocrático origina una ampliación de la esfera estatal, obviamente, en desmedro de la esfera societal (ver fig. 5).

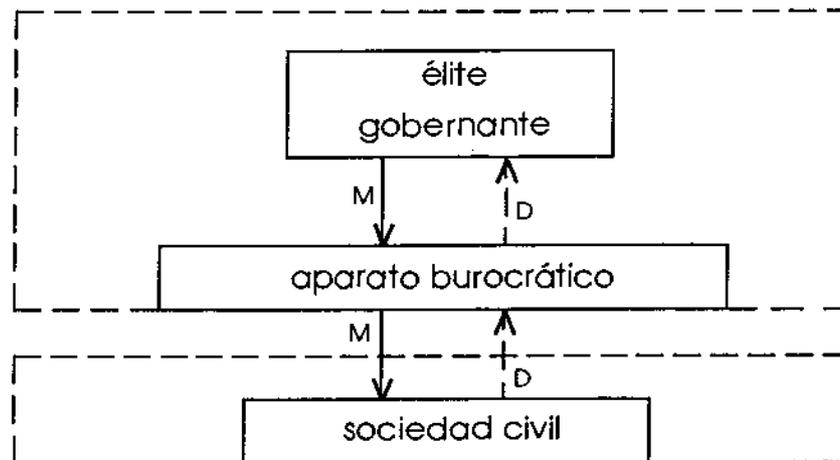


Fig. 5

El modelo económico Keynesiano fue el que impulsó el incremento sostenido del intervencionismo estatal. En ese modelo ya no se considera a la iniciativa privada como el único motor del progreso, pues, el equilibrio general del sistema puede ser garantizado sólo con una política de intervenciones estatales destinadas a conjurar las crisis cíclicas.

Se tiene certeza, desde la óptica keynesiana, que el capitalismo no puede evitar las crisis periódicas y le falta sensibilidad para atender las exigencias de los sectores económicamente menos favorecidos, duramente golpeados por la lógica de la competencia.

En esta medida se justifica la intervención del Estado en la economía, pues, debe cuidar del equilibrio económico general y garantizar la concreción de los grandes objetivos de la justicia social (redistribución de la riqueza, lucha contra la pobreza, protección de los grupos sociales más débiles, etc).

En consecuencia, el desarrollo económico ya no se regula exclusivamente por los mecanismos espontáneos del mercado, sino también, y en ciertos casos sobre todo, por las intervenciones económicas y sociales del Estado que se han concretado esencialmente en los siguientes puntos:

- a) *Expansión de los servicios públicos como educación, vivienda, salud.*
- b) *Introducción de un sistema fiscal basado en el principio de la imposición progresiva.*

c) *Garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda efectiva con una política de pleno empleo, a fin de asegurar a todos los ciudadanos un trabajo y, por tanto, una fuente de rédito.*

d) *Redistribución de la riqueza para garantizar a los ciudadanos un rédito mínimo.*

e) *Instauración y expansión de la seguridad social (8).*

El principal problema en estos sistemas es la ampliación de la esfera burocrática, pues, desarrolla en exceso una tendencia hacia la reglamentación estatalista que se inmiscuye en áreas de actividad, exclusivas de los agentes actuantes en la sociedad civil.

Asimismo, burocratiza la esfera de la dirección política haciendo más pesada e inflexible su gestión, aumentando, con ello, la probabilidad de un desgaste, por sobre los límites normales, en los factores que incrementan la magnitud de su poder (legitimidad y consenso).

Muchos países del mundo desarrollado, especialmente Gran Bretaña y, en menor grado, EEUU, han comenzado a aplicar severas medidas de ajuste en el último decenio para revertir el *legado keynesiano*, cuyos efectos, especialmente aquellos generados por las hipertrofiadas burocracias, son

(8) Pellicani, Luciano en "Diccionario de Ciencia Política"; Obr. cit., p. 613.

realmente negativos para la funcionalidad del sistema.

En su momento, el modelo asistencialista, benefactor y redistributivo fue útil para superar una situación de aguda crisis económica. Sin embargo, hasta ahora el ser humano no ha sido capaz de constituir un sistema que prescindiera del mercado autoregulado para asignar, eficientemente, los recursos. En mayor o menor medida, más temprano o más tarde, todos los intentos fracasaron debido, especialmente, a que contemplan directa o indirectamente un aumento exagerado de la esfera burocrática.

En términos sencillos, en la confrontación entre la idea del mercado (que simboliza la justicia proporcional) y la idea del igualitarismo (que preconiza la justicia redistributiva), ha triunfado aquél (el mercado), pues, se ha constatado, con creces, que *"la igualdad de las circunstancias — incluso si se limita a puntos de partida de la carrera de la vida — exige inevitablemente tratamientos desiguales;...los tratamientos desiguales favorecen al peor (subcompetitivo) corredor y perjudican al buen corredor. Lo cual es tanto como negar la competencia y la propia esencia del mercado: la eficiencia económica"* (9).

El igualitarismo intenta asignar a todos los individuos iguales porciones de riqueza, ignorando el hecho que,

(9) Sartori, Giovanni; Obr. cit., (tomo 2), p. 497.

en principio, los individuos tienen distintas y desiguales aptitudes para crear riqueza y, por lo tanto, unos siempre estarán (en términos económicos) mejor que otros.

La pretensión de igualar factores intrínsecos al ser humano, lógicamente inigualables, supone la creación de mayores restricciones y regulaciones, y el incremento de los administradores (burocracia) encargados de ejecutar esas disposiciones.

Como no es posible realizar esta tarea con éxito, se recurre al fácil expediente de crear nuevos niveles burocráticos diseñados para viabilizar la justicia redistributiva y el espíritu igualitario en aquellas áreas rebeldes. Como muchas de ellas son privativas del individuo y no pueden ser reducidas, incentivan el desarrollo de la burocratización que se justifica a sí mismo como necesario para hacer general y obligatoria la lógica redistributiva e igualitaria.

3.3.3.3. ESTATISMOS MERCANTILISTAS Y DESARROLLISTAS

Este tipo de sistema se ubica, con preferencia, en países del tercer mundo. Específicamente tiene su epicentro en Latinoamérica, pues, casi todos los países de la región constituyeron Estados mercantilistas o aún permanecen comprometidos con esa lógica estatal.

El que haya relacionado el desarrollismo con el mercantilismo tiene su razón: en efecto, el desarrollismo

se genera sobre la base de una mentalidad mercantilista heredada del dominio colonial ibérico.

En términos conceptuales e históricos, *"el mercantilismo es la creencia de que el bienestar económico (del Estado) sólo puede ser asegurado por reglamentación gubernamental de carácter nacionalista"* (10).

Ahora bien, *"esencialmente el mercantilismo significaba una economía políticamente administrada, cuyos agentes económicos estaban sometidos a una reglamentación específica y detallada. El Estado mercantilista no permitía que los consumidores decidieran lo que se debía producir. Se reservaba, más bien, el derecho exclusivo de indicar y promover las actividades económicas que consideraba deseables y proscribir o desalentar las que no creía convenientes"* (11).

En suma, este tipo de sistemas eran, fundamentalmente, autoritarios, generadores de un fuerte centralismo político donde era dominante la idea que toda prosperidad e iniciativa, individual o colectiva, emana del Estado, fomentándose así el típico mal Latinoamericano: *la empleomanía*.

Actualmente, muchos de los rasgos capitales del mercantilismo perviven en muchos países del área.

(10) De Soto, Hernando: "El Otro Sendero", Cuarta Edición, Bogotá; Editorial Printer Colombiana Ltda., 1987, p. 251.

(11) *Ibid.*, p. 252.

Fundamentalmente, la tendencia a centralizar el poder político y reclutar, a partir de los criterios del compadrerío y el prebendalismo (12), una frondosa burocracia que se distingue por su ineficiencia y corruptibilidad.

La lógica mercantilista también está difundida en la sociedad civil, pues, allí se considera que el Estado tiene la obligación de atender todos los requerimientos de los agentes (individuales o colectivos), promoviendo, de este modo, un espíritu acrítico, poco audaz (para emprender las más diversas empresas) y subcompetitivo. Asimismo, se percibe como positivo el hecho de trabajar en la administración pública, pues, esto además de la seguridad y comodidad que otorga (utilización del más mínimo esfuerzo para obtener la mayor renta posible), ocasionalmente puede ser la fuente de un proceso de enriquecimiento fácil, a través del negociado o el peculado. Entre las élites políticas esto es una práctica común cuando llegan al gobierno.

Los sistemas mercantilistas son sistemas autoritarios y burocratizados, pero en el mal sentido. El *funcionarismo* es una ideología extendida entre las élites gobernantes y la sociedad civil.

(12) El compadrerío y el prebendalismo son dos fenómenos muy difundidos en Latinoamérica. El primero denota esa vieja práctica, entre las élites gobernantes, de reclutar por razones de amistad, parentela y afinidad política al personal burocrático. No existe, pues, ningún criterio técnico-profesional para evaluar la capacidad de los funcionarios en el momento de su incorporación a la administración pública; de ahí su falta de idoneidad y proverbial mediocridad. El prebendalismo es también una vieja práctica que consiste en percibir la máxima renta, aplicando para ella, el mínimo esfuerzo. En el caso de los funcionarios es la lógica dominante y, generalmente, conduce a la corrupción.

Lo que tenemos entonces, es un aparato burocrático hipertrofiado, tremendamente corrupto e ineficiente; que ha logrado difundir su lógica entre la élite gobernante y la sociedad civil (ver fig. 6).

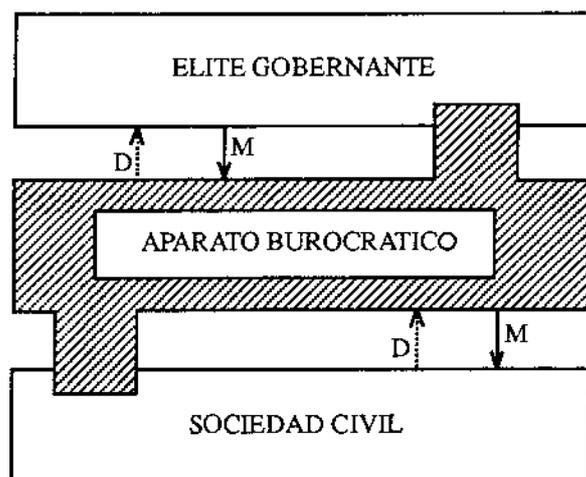


Fig. 6

Aquí es difícil determinar dónde empieza la esfera estatal y donde termina, o cual es el específico campo de acción de la sociedad civil.

Los flujos de demandas y mandatos están desincronizados, pues, se traban y distorsionan en el aparato burocrático que, por otra parte, goza de un elevado grado de autonomía.

De esta forma y "en notable paralelismo con la época española, la burocracia actual se distingue tanto por su amplitud como por su ineficacia: innecesariamente regula y engloba incontables actos y aspectos de la vida social, dificultando las faenas diarias y alimentando una casta de funcionarios superfluos y arrogantes. La

tradición burocrática está, empero, profundamente arraigada en la mentalidad colectiva: los gobiernos y partidos más diversos han competido para crear más instancias administrativas y más trámites... Ambos procesos: la proliferación burocrática y la indiferencia pública hacia ella, muestran hasta cuál grado se ha internalizado exitosamente los valores de esta lamentable tradición” (13).

Ahora bien, esa burocracia aliada a una élite gobernante de mentalidad autoritaria, ha logrado centralizar el poder perjudicando, notablemente, la gestión autónoma de regiones alejadas de las capitales. La presencia estatal se reduce al centro y algunos enclaves, estableciéndose vacíos de poder geográficos muy peligrosos para la propia integridad del cuerpo social, pues, el centralismo político y económico produce fuerzas centrífugas (diversos movimientos regionalistas) que al percibir la ausencia del poder político y la no satisfacción de las demandas de la región, intentan separar a ésta del sistema político al que, además, perciben lejano e indolente.

Por otra parte, estos sistemas son *desarrollistas* porque existen fuertes tendencias hacia la industrialización a partir, naturalmente, del Estado.

Casi todos los países Latinoamericanos pasaron por esta etapa: la del desarrollo económico y social promovido

(13) Mansilla, H.C.F.: 'La Cultura del Autoritarismo Ante los Desafíos del Presente'. Primera Edición. La Paz; CEBEM, 1991, p. 29.

por el Estado que, ante la certidumbre que no existían agentes económicos nativos lo suficientemente poderosos como para hacerse cargo de la construcción industrial del país, se convirtió en el principal empresario y empleador.

De este proceso, posteriormente, se originaría gran parte de la empresa privada latinoamericana. En efecto, ex-funcionarios del gobierno, a través de negociados o traficando con sus influencias, lograron acumular capitales que luego, y con ayuda estatal, invirtieron en diversos rubros.

Concurrían al mercado nacional, primero, y al mundial, después, con la protección del Estado. Este les subsidiaba o subvencionaba la producción, con lo que los costos bajaban artificialmente. En su momento, y si así lo requería la situación, se hacía cargo de las pérdidas de la empresa.

El resultado fue una empresa privada de mentalidad estatista, poco competitiva e ineficiente (14).

Por otra parte, el autoritarismo y el funcionarismo propios del sistema mercantilista, también están presentes en los niveles de representación social: partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, etc.

(14) Tal estado de cosas no duró mucho, pues, actualmente el Estado en Latinoamérica es, económicamente incapaz de continuar con su política de subsidios y subvenciones; en cambio, es cada día más fuerte la tendencia a la instauración de una política económica liberal, obligando al empresariado latinoamericano a transformar su mentalidad y a replantear el rol que tiene asignado en el sistema social.

En casi todos ellos, la nota dominante es el cacicazgo y el caudillismo. No existe una verdadera democracia interna (a pesar que muchos de estos órganos se autodenominan *democráticos*), pues, el monopolio de las decisiones esta en manos de un selecto grupo de notables, vitaliciamente al mando de la organización.

Además, son muy escasos los cuadros profesionales en estas organizaciones, pues, están conformadas mayoritariamente por individuos y grupos que hacen de la política un medio de enriquecimiento personal, quedando subordinada cualquier otra consideración de tipo programática, ideológica o ética.

En el sistema mercantilista las disfuncionalidades (políticas, económicas y sociales) son extensas y producen un derroche muy grande de recursos humanos y materiales (casi como en el modelo soviético). El sistema social está como atorado en la intrincada red de regulaciones, controles, ineficiencia y corrupción que él mismo tejó. Así, tendencialmente, se aproxima más hacia el autoritarismo que a la poliarquía liberal.

3.3.4. EL TIPO POLIARQUICO LIBERAL

Puede parecer algo pretensioso el nombre con que he bautizado a este tipo de sistema social. Podría haber utilizado sólo poliarquía o sólo liberal, pero creo que uno es presupuesto del otro para la construcción de un sistema social que se aproxima al ideal funcional y organizacional. Sin embargo, es

pertinente un análisis conceptual e individual de ambas connotaciones.

"Las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público" (15).

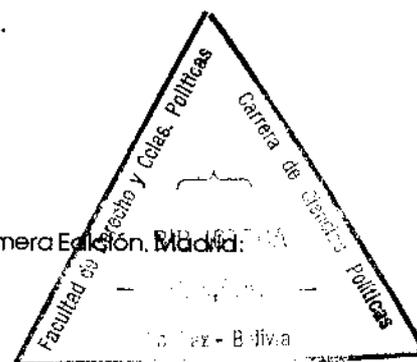
La idea de poliarquía está, naturalmente, asociada a la idea de una democracia pluralista donde son respetadas la libertad de expresión, asociación y voto.

Asimismo, son sistemas que incentivan la competencia entre las diversas opciones políticas a fin que el sistema, en su conjunto, esté bien representado al tener ante sí una amplia gama de alternativas políticas que, de una u otra forma, recogen el sentimiento y la posición de los más diversos y dispersos grupos sociales.

Y fundamentalmente está el reconocimiento institucional y el fomento al desarrollo de diversos centros de poder que existen en el sistema y que, generalmente, constituyen los gobiernos locales o regionales.

En un sistema poliárquico coexisten, democráticamente, esos centros de poder local o regional junto al poder político. Además, existe la certeza que hay que fomentar, desde la pequeña comunidad de base, todos los mecanismos del juego democrático pluralista, de modo que el debate público y los niveles de participación y representación política sean altos.

(15) Dahl, Robert A.: "La Poliarquía". Traducido Julia Moreno San Martín. Primera Edición, Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1989, p. 18.



La difusión del poder; el debate público desde las pequeñas comunidades de base; la competitividad de las distintas ofertas políticas son los pilares sobre los que se asienta el sistema poliárquico.

Y la poliarquía tiene su complemento natural con la existencia de un orden espontáneo denominado mercado; *"un orden es espontáneo porque no lo construye o dirige una persona o instancia. Puesto que el mercado es de hecho un sistema gestionado por sus retroalimentaciones, realmente no lo dirige persona o instancia alguna... el mercado es (ofrece) una estructura de alternativas"* (16).

A raíz de esta espontaneidad, el mercado, económicamente hablando, no tiene costo; es un espacio que se desarrolla a partir de retroalimentaciones automáticas y, por eso, no requiere ni permite administradores. Además, es flexible y adaptable; en este sentido el mercado no caduca pero sí hace caducar. En fin, un orden espontáneo que se autoregula; un orden libre. Esta es precisamente la diferencia con otros sistemas, pues, *"mientras que...(el mercado)... no impide el ejercicio de cualquier poder de libertad de los individuos (en el momento del intercambio), los sistemas sin mercado limitan y reducen ciertamente ... la libertad de elección"* (17).

Y el concepto de mercado está íntimamente ligado con el de competitividad. Esta, es la forma más racional de enfrentamiento de las opciones económicas y políticas que buscan,

(16) Sartori, Giovanni: Obr. cit., (tomo 2), p. 494. Lo encerrado entre paréntesis es mío.

(17) Ibidem, p. 459. Lo encerrado entre paréntesis es mío.

sustancialmente, la preferencia del consumidor. Todos los agentes económicos y políticos tienen igual oportunidad de ofertar sus productos en el mercado; sólo los mejores y más eficientes triunfan.

Entre las críticas que se le hacen a esta lógica está, por supuesto, la que percibe a la competitividad del mercado como un hecho despiadado. Eso es hasta cierto punto evidente: los agentes políticos o económicos que deciden competir en el mercado asumen su propio riesgo y son conscientes, si se da el caso, que deberán absorber las pérdidas que les acarree esa decisión; sin embargo — y aquí está el punto débil de la crítica a la competitividad del mercado — esa decisión y las consecuencias de la misma no le cuestan absolutamente nada al sistema social; es más, el consumidor se beneficia, pues, quedan en el mercado sólo las mejores y más eficientes ofertas. Los que pierden, aún tienen la opción de elegir otras alternativas, tal vez más modestas pero, probablemente, más seguras. El supuesto carácter despiadado del mercado ahora adquiere una dimensión racional, pues, enseña a los competidores que somos desiguales en capacidades y aptitudes, y que mientras unos son aptos para esto, otros son más aptos para aquello otro.

Pero también se alega que la competencia es una ilusión, pues, en los hechos siempre triunfan los grandes monopolios a costa de los oferentes individuales (esto puede ser muy cierto) y que aquellos, desde ese momento, controlan discrecionalmente el mercado a través del arbitrario manipuleo de los precios, quedando el juego de la oferta y la demanda como un simple enunciado. Nada más alejado de la realidad; *“un monopolio no puede subir los precios a voluntad; en el contexto de un sistema estructurado de acuerdo con pautas de competencia, si un monopolio eleva los precios*

permite el acceso al mercado de otros competidores que antes eran subcompetitivos. Por lo tanto, la estructura es operativa incluso en el supuesto de que no haya competitividad suficiente, incluso cuando los competidores se muestran inactivos, ya que un paso en falso del monopolio determinará que aquellos reemprendan la actividad. De hecho, un mercado puede ser un mercado deficiente, pero aún en ese caso la naturaleza competencial de su estructura sistemática servirá de defensa a los consumidores” (18).

En el sistema poliárquico-liberal existe, en principio, una proporcional organización del poder político (ver fig. 7).

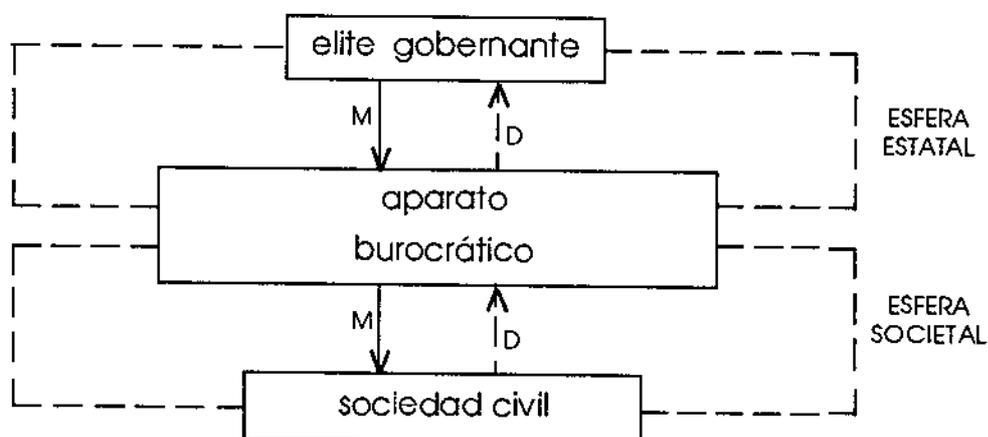


Fig. 7

El tamaño del aparato burocrático se mantiene dentro límites racionales, y la esfera estatal y societal están claramente delimitadas (19).

(18) *Ibidem*, p. 505.

(19) En la figura, la esfera estatal abarca parte del aparato burocrática; esta debe entenderse na como una burocratización de la sociedad civil, sin como el reconocimiento de reparticiones administrativas que están diseñadas expresamente para procesar algunas específicas demandas sociales.

Los flujos de mandatos y demandas no encuentran obstáculos serios para su ejecución y realización. El aparato burocrático se constituye, pues, en un nivel *facilitador* de la funcionalidad del sistema político. Esta claro que allí, el quantum de poder total crece continuamente, pues, los factores de su reproducción (legitimidad y consenso) no presentan merma y, en todo caso, están sólidamente institucionalizados.

Ahora bien, a pesar que este modelo de sistema tiende a encarnar el ideal al que aspiran todas las organizaciones políticas, no está exento de problemas.

El sistema debe, continuamente, ajustar su funcionalidad para evitar que la normal tendencia a crecer que tiene la burocracia se libere sin control. Por supuesto que esta tarea se simplifica al existir diversos y pequeños centros de poder donde el control, sobre la burocracia, es más directo y eficiente. Entre estos, está, naturalmente, el poder político (Estado) que vendría a resultar un *primus inter pares* con relación a esos diversos poderes.

Así, gradualmente se diluye la idea de un poder central absoluto, omnipresente y omnipotente, y de una gigantesca burocracia adherida a él que traba la funcionalidad del sistema político, y que resiste, con éxito, los intentos de reducirla.

En términos sencillos, lo que se hace es limitar el poder de los que están dentro desde afuera, y la forma más segura de realizarlo es dispersando el poder. *"Concretamente, el poder es controlado mediante poderes; la técnica para neutralizar el poder consiste en impedir que existan poderes demasiado poderosos...(y) ...esos contrapoderes, en la medida de lo posible,...(deben ser)... de naturaleza democrática...(confiados)...a una sociedad multigrupal*

de asociaciones verdaderamente voluntarias, de grupos verdaderamente participativos” (20).

En este tipo de sistemas ¿qué funciones y tareas asume el Estado?

Fundamentalmente tres: la administración de justicia, la organización de la defensa externa e interna de la Nación y la recaudación de impuestos. A esto le podemos agregar, en algún caso específico, algunas funciones limitadas como la de hacerse cargo de la educación primaria y de los servicios básicos de salud.

Se puede pensar que en sociedades como la nuestra eso sería totalmente insuficiente, pues, sin el apoyo económico estatal no se podrían acometer las obras de infraestructura social (caminos, hospitales, escuelas, etc) necesarias para el desarrollo ulterior del sistema. Tal certidumbre puede ser cierta, pero en todo caso una mayor tamaño estatal no es incompatible con la poliarquía liberal.

En efecto, un aumento del campo de acción estatal debe representar sólo un medio y no un fin, para alcanzar un estado de cosas que permita un desarrollo autónomo (sin injerencias estatales o de otra índole) del sistema en su conjunto.

Esto daría la impresión de ser un simple enunciado bien intencionado antes que un hecho objetivo. Si le facilitamos al Estado un aumento de su campo de acción, en realidad, estaremos fomentando un incremento del aparato burocrático (y de su poder).

Sí, si la organización del poder político esta centralizada. No, cuando existe una difusión del poder por todo el sistema político.

(20) Sartori, Giovanni; Obr. cit., (tomo 2), p. 505. Lo encerrado entre paréntesis es mio.

En ese caso, como vimos, es más sencillo ejercer un control y fiscalización de los actos estatales. La comunidad de base, la región, son conscientes de sus necesidades y no permitirán el uso discrecional, abusivo e ineficiente de los recursos que estén destinados a sentar las bases de su desarrollo político, económico o social.

La poliarquía liberal deja de ser un espejismo cuando nos percatamos que es posible y deseable alcanzarla. Tal vez no sea aún el tipo de organización ideal para el ser humano (eso probablemente jamás se alcanzará), pero tiende a ello. Objetivamente, es superior a cualquier otra organización política, pues, permite que el ser humano desarrolle sus aptitudes y capacidades en libertad.

CAPITULO CUARTO

SOLUCIONES

4.1. INTRODUCCION

He descrito, con algún detalle, las tipología burocrática a la que se adscriben, de una u otra forma, todos los sistemas político conocidos.

Exceptuando la última, en todas las variantes la burocracia (su tamaño y poder adquiridos) es un problema real que afecta la funcionalidad de todo el sistema. Es como si en una maquinaria las correas de transmisión estén rotas o no funcionasen bien, ocasionando grandes pérdidas de energía que deterioran el resto del conjunto.

Y es que, efectivamente, el aparato burocrático es una especie de mecanismo de transmisión de los mandatos emanados desde la élite gobernante, y de las demandas generadas en la sociedad civil; un nivel que pone en contacto al poder político con la sociedad. Si falla, en primer lugar el sistema se hace ingobernable, pues, los mandatos son ejecutados a medias o, definitivamente, no son ejecutados, ocasionando un desgaste acelerado de la dirección política.

Son varios los problemas a enfrentar, entre ellos están:

- a) El crecimiento del aparato burocrático.
- b) El proceso de transferencias, gradualmente mayores, de poder de decisión a la burocracia desde la élite gobernante y la sociedad civil.

- c) El creciente grado de autonomía que alcanza el aparato a raíz de los primeros hechos.

Los sistemas políticos han generado respuestas que, en ciertos casos, se han aplicado efectivamente. Todavía no son claros los resultados, pues, las burocracias son estamentos que resisten notablemente los intentos de reducirlas o afectarlas. Sin embargo, no son eternamente impunes o invencibles.

Conozcamos, pues, esas propuestas de solución y evaluemos su pertinencia.

4.2. LA SOLUCION DESCENTRALIZADORA

Descentralizar significa transferir parte de una totalidad, desde el centro a la periferia.

La descentralización, en el caso que nos interesa, puede ser administrativa, política o ambas a la vez.

Es administrativa cuando el Estado transfiere funciones burocráticas que le eran privativas, a los gobiernos comunales o regionales.

Es política cuando transfiere funciones de poder de decisión, que también le eran exclusivas, a los gobiernos locales.

Y es político-administrativa cuando transfiere funciones burocráticas y funciones de poder de decisión.

Muchos piensan que una descentralización político-administrativa impactaría directamente sobre la esfera de la burocracia central al quitarle funciones y poder, en beneficio de los gobiernos locales.

Lo que olvidan es que la descentralización si bien disminuye la magnitud de la burocracia central, no garantiza que en la región o localidad se reproduzca, con todas sus agravantes, el proceso de burocratización.

En realidad se están transfiriendo porciones intactas de poder burocrático a lugares periféricos, sin haber tomado en cuenta criterios objetivos para una real disminución del ámbito de acción burocrático.

Y una solución de este tipo puede ser incluso más peligrosa que la enfermedad. ¿Qué ocurre en aquellos sistemas políticos en los que existen fuertes tendencias centrífugas que buscan el desprendimiento de la región o la localidad del ámbito nacional.

Una descentralización (sea administrativa, política o político-administrativa) otorgaría un poder mayor a las élites regionales o locales con ideas separatistas produciendo, en primer lugar, el fraccionamiento de la unidad.

Finalmente, en el mejor de los casos y suponiendo que sean inexistentes tales tendencias, es altamente probable que el proceso de burocratización se reactive, pues, no se han afectado las condiciones (lógica y funcionalidad burocráticas) que permiten aquello.

Pero veamos con mayor detenimiento el proceso. Supongamos que del centro se transfiere una fracción de poder de decisión y algunas funciones burocráticas al gobierno local o regional. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que ese gobierno local o regional está aún conectado al circuito del gobierno central; por lo tanto, las funciones burocráticas transferidas tendrán como

primer referente no al gobierno local sino al central, pues, su lógica de funcionalidad está intacta y tiene como modelo constitutivo la dominante en el centro.

Entonces, antes que la fracción de poder de decisión transferido al gobierno local se consolide a través de una normatividad específica, la burocracia habrá sentado las bases para su reproducción de acuerdo al modelo central. Es decir, presionará para que desde la élite gobernante local y la sociedad civil se le transfieran quantums crecientes de poder.

Incluso puede ser que el proceso resulte más sencillo de lo que aparenta, pues, el gobierno local con la sensación que otorga el saberse autónomo para diseñar, sin consultar a nadie (especialmente al poder central), sus políticas de desarrollo, facilitará el camino de la burocratización, tal vez, pensando que es justificable y necesario la creación de mayores reparticiones administrativas para llevar adelante una gestión, política y económica, más dinámica y de mayor calidad.

Es que como se puede observar, en este proceso sólo han intervenido direcciones políticas a nivel local y regional. No se ha tomado en cuenta a la comunidad de base y ni siquiera se piensa en otorgarle algún grado de autodeterminación, con lo que se coarta la posibilidad de un control más eficiente y directo sobre la gestión pública.

Por lo tanto, hay que desterrar la ingenua idea que descentralizando el poder central el aparato burocrático será reducido al mínimo, se incrementará la autonomía de los gobiernos locales para que, de forma eficiente, solucionen sus propios problemas y diseñen sus propias y particulares políticas de desarrollo, etc.

La descentralización no es una solución inteligente; implica riesgos que ningún sistema político, con algún grado de racionalidad, asumiría.

4.3. LA SOLUCION DESMANTELADORA Y DESCONCENTRADORA

En los últimos tiempos, se ha asociado con la política liberal la idea del *achicamiento* o *desmantelamiento* del Estado.

Básicamente, el desmantelamiento supondría el repliegue definitivo del Estado de aquellas esferas o campos de acción que no le competen. Repliegue forzoso que implicaría una reducción drástica de reparticiones burocráticas ubicadas en áreas productivas y de servicios.

El objetivo final es la restitución del papel del mercado y la iniciativa privada en la gestión productiva.

Asímismo, se considera que el Estado debe redimensionarse, es decir, adquirir nuevas y más limitadas funciones que giren en torno a algunos puntos centrales, como la administración de justicia, la organización de la defensa externa e interna, la recaudación de impuestos y otras más específicas. Sin embargo, se reconoce el derecho del Estado a dictar las normas generales que orientarán la política económica; esta última debe contemplar medidas que faciliten, en primer lugar, la gestión del mercado y la iniciativa privada.

Lo que nos interesa rescatar de todo esto, es el hecho que se ataca frontalmente a la burocracia quebrando su homogeneidad estamental, con la eliminación de las funciones que afectan el

normal desenvolvimiento de una economía de mercado (y que son muchas).

En realidad, el Estado queda en posesión de muchos espacios de poder, producto de la desconstitución burocrática, que no los puede absorber por sí mismo a no ser que nuevamente reactive el proceso de burocratización. ¿Qué es lo que hace entonces?

El proceso que se inaugura a continuación, consiste en lo que denominaría **desconcentración del poder**; es decir, una transferencia del excedente de poder de decisión (producto del proceso desmantelador) a la comunidad de ciudadanos que constituye, por otra parte, la base social de los gobiernos regionales o locales.

Por este procedimiento, se está otorgando autonomía de decisión a la asamblea de ciudadanos del pequeño poblado, del municipio o de la región. La idea es *gobernar con los ciudadanos, para los ciudadanos*.

Hasta ahora se había hecho todo lo contrario: gobernar para los ciudadanos, lo que ocasionó la formación de un espíritu estatal paternalista que, como vimos, favorece ampliamente el incremento burocrático.

Imaginemos una situación hipotética: el Estado decide poner en marcha una política de desarrollo social en el rubro de infraestructura social, y encarga a su frondoso aparato burocrático la detección de las principales necesidades de la población y la forma de resolverlas. Se procesan los datos y queda definido el plan, faltando individualizar las necesidades concretas de las poblaciones marginales. Seguidamente, el burócrata de turno recomienda que

en la población "X" se proceda a la construcción de una sede social (que, en términos generales, también es parte de la infraestructura social), cuando tal vez sea más urgente la construcción de un puente que integre físicamente a esa población con el resto de la Nación.

Quienes conocen realmente qué necesitan son los propios ciudadanos. A ellos hay que darles la oportunidad de adoptar, autónomamente, las decisiones que influirán en su desarrollo político, económico y social.

Ahora bien, en el proceso de desconcentración del poder existen algunos puntos a considerar:

En primer lugar, no desaparece el poder central; queda reducido, pero en su esfera de acción, no en el quantum de poder total que tiene a disposición; probablemente esto tienda a aumentar en la medida que no tendrá que transferir, como antes, fracciones de poder a la burocracia. Por lo tanto, continuará dictando las pautas generales de la política económica y regulando algunas otras actividades para el eficiente desempeño, en nuestro caso, de la economía de mercado y la democracia pluralista.

En segundo lugar, y dado que existe una línea general (política y económica) de observancia obligatoria, la comunidad de ciudadanos no podrá manejar discrecionalmente o irresponsablemente los recursos que se le confíen. Existirá una normatividad general que orientará sus actos y fomentará, sobre todo, la eficiencia de la gestión. A fin de cuentas, al desconstituir el aparato burocrático hasta límites estrictamente necesarios, se habrán abreviado muchas etapas administrativas que

bloqueaban el camino al desarrollo de las comunidades marginales al poder central.

Por otra parte, los peligros que son inmanentes a la solución descentralizadora se superan con un proceso desconcentrador. En efecto, en primer lugar ya no existe el peligro de una reconstitución burocrática al haberse difundido el poder de decisión en múltiples centros autónomos, donde la magnitud de los requerimientos obliga al diseño de soluciones dinámicas y eficientes. Y en segundo lugar, se evita el florecimiento de fuerzas centrífugas o separatistas, pues, el poder de decisión se ha difundido en tantas fracciones que es necesario un ente, en este caso el poder central, capaz de coordinar de forma racional — ciudadando de la unidad política y territorial — a aquellas.

En la práctica, el gobierno local o regional donde podían florecer esas tendencias centrífugas gracias a la descentralización, queda superado por dos hechos: a) por la existencia de un poder mayor que diseña los lineamientos generales de la gestión política y económica, que vigila y coordina el trabajo de las comunidades ciudadanas y b) por la existencia de múltiples centros de poder autónomos que diseñan y construyen, de forma directa, su desarrollo.

La solución desmanteladora-desconcentradora es, a mi parecer, la más adecuada para transitar de un sistema de dirigismo estatal a otro de poliarquía liberal.

No olvidemos que si no se afecta a la burocracia, ninguna medida liberal-modernizadora podrá ser ejecutada, aún cuando exista un consenso generalizado entre la élite gobernante y la sociedad civil.

El mundo avanza hacia la democracia pluralista y la economía de mercado, y es preciso que nuestros sistemas políticos busquen la forma más adecuada de integrarse dinámicamente a esa corriente.

A MODO DE CONCLUSIONES

Todo el análisis precedente nos deja en un punto en el que podemos tentar algunas formulaciones que sintetizen el problema del poder político y la burocracia.

- A)** El poder político funda a la burocracia, pues, requiere de un cuerpo administrativo que ejecute sus mandatos. Para ello inaugura un proceso de asignación de funciones que, en el fondo, implica una efectiva transferencia de fracciones de quantum de poder de decisión a ese aparato.

Pero no sólo es el poder político quien realiza esas transferencias, sino también la sociedad civil a través de la formulación de demandas que implican, en sí mismas, un incremento burocrático para ser atendidas y resueltas.

Como resultado, la esfera burocrática crece, y con ella el fenómeno de la burocratización, es decir, la difusión en el sistema político de la ideología del control, la jerarquización funcionaria y la cultura estamental.

En los hechos, el poder de decisión a disposición del aparato burocrático crece más rápidamente que el de la élite gobernante y el de la sociedad civil, como consecuencia de las continuas y crecientes transferencias de poder desde estos dos últimos ámbitos.

El resultado es una creciente autonomización de la burocracia y, por tanto, un incremento de factores obstaculizadores del proceso de ejecución de mandatos y demandas. En el sistema

aparecen disfuncionalidades que implican, fundamentalmente, un desgaste de los factores (legitimidad y consenso) que permiten el incremento del poder total a disposición de la dirección política del sistema.

En términos sencillos, la burocracia adquiere un poder mayor que el de la élite gobernante y la sociedad civil, transformándose de un nivel simplemente administrativo a uno con capacidad efectiva de decisión.

B) Serán, pues, la magnitud del poder adquirido por la burocracia y la dimensión de su ámbito de acción, los que definan en último término el carácter del sistema político. En ese entendido, reconocemos tres grupos en los que la mayoría de los sistemas políticos estarían contenidos:

- 1) el tipo totalitario en el que la burocracia y la élite gobernante se han soldado física e ideológicamente formando un sólo cuerpo;
- 2) el tipo de transición en el que se ubican los dirigismos estatales (estatismo benefactor y estatismo mercantilista-desarrollista) y en donde la burocracia, si bien es aún un cuerpo diferenciado de la élite gobernante y la sociedad civil, posee un amplio campo de acción logrando articular y difundir su lógica en parte de aquellos dos ámbitos;
- 3) finalmente, tenemos el tipo poliárquico liberal en el que, de principio, existe una proporcional distribución del poder de decisión entre la élite gobernante, la burocracia y la sociedad civil, y donde el flujo de mandatos y demandas fluye sin graves distorsiones, pues, la esfera burocrática está limitada y controlada eficazmente. Personalmente, creo que este

Último tipo se acerca al ideal organizacional de un sistema político, pues, permite al ciudadano ser el gestor de su bienestar en libertad. Los otros dos tipos representan, uno más que otro, desviaciones organizacionales a este modelo, reputado, como tendencialmente positivo.

- C) Si la burocracia representa un problema para la funcionalidad del sistema político, es necesario encontrar los mecanismos que permitan, en primer lugar, el achicamiento de su esfera de actividad y, en segundo lugar, la reducción de la magnitud del poder de decisión que tiene disponible.

Dos son los caminos que existen: la descentralización y el desmantelamiento-desconcentración.

La primera opción no acaba con la burocracia; a través de ella sólo se transfiere funciones y poder del centro a la periferia, posibilitando la reproducción burocrática a nivel de los gobiernos locales o regionales; además, existe el peligro real de exacerbar, con este proceso, las tendencias centrífugas o separatistas de la unidad del sistema social.

La segunda opción es más eficiente, pues, supone en primer término el desmantelamiento de la burocracia; es decir, la reducción drástica de sus funciones, de su poder y su esfera de actividad. Por este hecho, el Estado quedará a disposición de excedentes de poder de decisión que deberá transferirlos a las comunidades ciudadanas a través de la asignación de mayores grados de libertad y autonomía gestiona. Este proceso denominado desconcentración del poder, permite un *gobierno con los ciudadanos y para los ciudadanos*, en el marco de una economía de mercado y una democracia pluralista.

El análisis precedente nos lleva a la conclusión que los sistemas políticos deben organizarse sobre la base de una multiplicidad de centros de poder, donde sea real la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones; donde sea real un orden autoregulado, espontáneo y competitivo denominado **mercado**.

Las otras alternativas que se han aplicado históricamente suponen, en mayor o menor grado, la intervención estatal en áreas privativas de la sociedad civil, la difusión de controles y regulaciones artificiales en espacios, como el mercado, que son autoregulables, etc; todo ello con el fin de imponer un igualitarismo y una política redistributiva que favorecen a los peores competidores en detrimento de los mejores y, obviamente, del consumidor.

El buen sentido común nos indica que hay que liberalizar los sistemas políticos, pues, ello implica, sobre todo, el reconocimiento de la diversidad social y de la desigualdad de las capacidades humanas que forman la base sobre la que asienta el motor del desarrollo político, económico y social de las sociedades humanas: *la libre competencia*.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Dahl, Robert:** "La Poliarquía". Editorial Tecnos, S.A. 1989.
- De Soto, Hernando:** "El Otro Sendero". Editorial Printer Colombiana Ltda., 1987.
- French, John:** En "El Poder del Poder" de Anabelle Hoffs. Editorial Diana S.A., 1987.
- Hall, R.H.:** En "Burocracia, la Trayectoria de un Concepto". Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Heller, Herman:** "Power Political". Editado por Mc-Millan company, 1937.
- Luhman, Niklas:** "Poder". Editado por la Universidad de Brasilia, 1985.
- Lukes, Steven:** "El Poder (un enfoque radical)". Siglo XXI editores, s.a., 1985.
- Mansilla H.C.F.:** "La Cultura del Autoritarismo Ante los Desafíos del Presente". Editado por Cebem, 1991.
- Michels, Roberto:** "Los Partidos Políticos". Amorrortú editores, 1979.

- Parsons, Talcott:** El aspecto político de la estructura y el proceso sociales. En "Enfoques Sobre Teoría Política". Amorrortú editores, 1989.
- Rose, M. Arnold:** "La Estructura del Poder". Editorial Paidós, 1974.
- Sartori, Giovanni:** "La Política, Lógica y Métodos en las Ciencias Sociales". Fondo de cultura económica, 1984.
- "Teoría de la Democracia". Alianza editorial, S.A., 1988.
- Schermerhorn, R.A.:** "El Poder y la Sociedad. Editorial Paidós, 1963.
- Weber, Max:** "Economía y Sociedad". Fondo de cultura económica, 1984.
- Wolfe, Alan:** "Los Límites de la Legitimidad. Siglo XXI Editores, s.a. de c.v., 1987.