

Elites burocráticas europeas: ¿en ascenso o en declive?*

Alfred Diamant

(Traducción de Ruth Claudia Noemi Narocki)

Dicen los aprendices de brujo:

La acción de las autoridades parece aún más extraña cuando se considera que el *ensalmo* amenaza con irse de las manos.

KARL KRAUS, *In These Great Times*.

Los reyes de Prusia y sus funcionarios hicieron al país fuerte y próspero; a veces incluso contra los deseos de las clases comerciantes y agricultoras. No sorprende entonces que Hegel hable bien de lo que él llama la clase universal, los funcionarios, que no son caballeros metidos en los asuntos públicos sino servidores del Estado. Hegel fue el primero de los grandes filósofos políticos que encontró un buen lugar para la burocracia en su teoría del Estado. El vio a los funcionarios no sólo como subordinados, sino también como los que hacen la ley y la política; los veía como lo que ya eran en Prusia y lo que pronto serían en todo Estado poderoso y bien gobernado, incluso los más democráticos.

JOHN PLAMENATZ, *Man and Society*.

I

El desarrollo del mundo moderno está muchas veces incluido en, o definido, por medio de la rúbrica de «revolución». Mencionaremos tan sólo las tres citadas más frecuentemente: La Revolución Industrial, la Revolución francesa, y la Revolución rusa. Sin embargo, el tema de este artículo, el estudio de las élites burocráticas, no puede ser encajado en una perspectiva de la historia moderna que vea a ésta como si estuviera dominada por una serie de «giros decisivos» (Turning Points) que llevaron a amplios cambios en el orden público, la sociedad y la economía. Incluso si limitamos el foco al terreno de lo público o de lo político y consideramos el surgimiento del Estado-nación como constitutivo de un cambio significativo en la organización del orden público, tanto doméstico como internacional, tendremos que señalar que el desarrollo de las élites burocráticas refleja los cambios asociados con el Estado-nación pero no es transformado decisivamente por ellos.

Las élites burocráticas se pueden encontrar en cualquier sitio donde la esfera política trata de gobernar una población bastante grande y/o se ocupa de la ejecución de tareas complejas, teniendo presente que la complejidad no es un concepto invariable y absoluto. Después de todo, la regulación del Nilo representó una tarea muy compleja para el Egipto faraónico, como también lo fueron los esquemas para el control de ríos en otras partes del mundo. Las estructuras burocráticas nacen en esas circunstancias y los burócratas gestionan estas estructuras de acuerdo con lo que llamaremos reglas burocráticas.



Otra característica de las burocracias modernas, la adherencia al principio de méritos en el reclutamiento y la promoción no está identificada necesariamente con uno de los grandes «giros decisivos». Napoleón I pudo dramatizar la «carrera abierta a los talentos» y de ese modo abrió la burocracia civil y militar a los hijos (varones) de otros estratos aparte del aristocrático. Pero la selección de altos funcionarios de Estado basada en méritos (la calidad de su poesía) es muy anterior a la Revolución francesa. Las sociedades occidentales pueden haber encontrado estos métodos de selección bastante extraños, sin embargo cierto burócrata de élite europeo, que una vez fue jefe permanente del Quai d'Orsay, una vez ganó un premio Nobel por sus creaciones poéticas.

El argumento central de este ensayo es que el desarrollo de las élites burocráticas en Europa exhibe modelos de cambio más cercanos a la evolución que a la revolución. Ciertamente, la organización, composición y la tecnología usada por la burocracia pública se han transformado profundamente en los últimos siglos. Pero en su esquema amplio, las burocracias modernas consisten en una base de masas de «oficinistas» de distinto tipo que llevan a cabo las tareas más o menos rutinarias del orden público bajo las órdenes de una voluntad política, sea ésta la de un monarca, la de una asamblea electa democráticamente que se expresa a través de un gabinete ejecutivo, o de un único ejecutivo elegido, un presidente. Esta descripción simplificada no refleja ninguna burocracia pública existente, más bien saca sus principales suposiciones del innovador trabajo de Max Weber sobre las constelaciones de tipos ideales de burocracias ¹. A pesar que Weber especifica varios niveles de complejidad en las estructuras burocráticas, dependiendo de la naturaleza y el aspecto de la autoridad política en cualquier política dada, lo central en su modelo ideal es la relación entre la burocracia, especialmente los más altos niveles de la élite burocrática, y los que tienen el poder político y formulan planes de acción alternativos para una política determinada. Todas las transformaciones que hubo en el poder e influencia de la élite burocrática frente al de su(s) señor(es) político(s) no deben interpretarse como una reestructuración radical de los modelos de programación y ejecución política, sino como cambios dentro de un rango limitado dentro del cual el poder y la influencia de las élites burocráticas asciende o decae, pero nunca se extingue totalmente. Ni el

autócrata más poderoso, ni un pueblo soberano pueden pasar sin los servicios de una élite burocrática. Incluso cuando supuestamente los ordenadores (¿ojalá?) hagan «todo el trabajo» en «tiempo real», las funciones mediadoras de la élite burocrática van a ser todavía requeridas y lo mismo los ojos vigilantes de sus patronos políticos. La pregunta: ¿Quis custodiet ipsos custodes? queda.

II

Después de haber intentado argumentar en favor de observar el desarrollo de las modernas élites burocráticas como un proceso evolutivo, es posible ahora exponer con algún detalle los elementos salientes de ese desarrollo. Aparentemente este desarrollo podría sugerir que hay, de verdad, un solo modelo de evolución de las élites burocráticas en Europa. Sin embargo, no es eso lo que se afirma aquí: se trata sólo de un esfuerzo por establecer los límites dentro de los cuales la mayoría, si no todas, las élites burocráticas europeas puedan ser acomodadas ².

Centralización: Hay dos aspectos de la centralización en la política que están relacionados con la formación de la élite burocrática. El primero es la centralización territorial, es decir, el esfuerzo del poder político por establecer un control sobre territorios específicos. Así como de expandir el poder del centro sobre áreas externas al reino ³. Un ejemplo de la manera en que esto se llevó a cabo aparece en la experiencia francesa, especialmente con la creación del *intendant* que servían de ojos y oídos del poder central sobre cierta parte del territorio ⁴. El *prefet*, el sucesor en los siglos XIX y XX de los intendentes ha tenido una carrera controlada de ascendente y declinante poder, cuyo episodio más reciente se encuentra en los últimos años, desde 1981 ⁵. El modelo territorial centralizado francés ha servido de modelo para muchos países del resto de Europa, así como de América Latina y de Asia.

El segundo aspecto de la centralización, relacionado con los esfuerzos de centralización para el control territorial, es la centralización para asegurar «la ley y el orden». Antes que el término «Estado policial» llegará a ser identificado irrevocablemente con sistemas políticos modernos autoritarios y totalitarios, un «Estado policial bien ordenado» era considerado como una meta legítima de los regímenes monárquicos como los de Prusia y Rusia ⁶. Ciertamente, el *Polizeistaat*

era un Estado en el cual el monarca mantenía bien controlados a sus súbditos, pero el adjetivo «bien ordenado» era un elemento constitutivo de ese tipo de régimen. Además, esta centralización necesitaba de los servicios de una burocracia de Estado extensa, por cierto, gran parte de ella policía, pero también de una élite burocrática que pudiera asegurar el funcionamiento bien ordenado del Estado con respecto a un amplio rango de áreas de políticas, tanto económicas como sociales. Un relajamiento del control central seguramente disminuye el poder e influencia de la élite burocrática central, como vamos a ver más adelante cuando examinemos las tendencias recientes vinculadas al Estado del bienestar y la privatización.

Generalistas y Especialistas: En el desarrollo de las élites burocráticas europeas, la experiencia divergente de los distintos Estados dio origen a dos tipos contrastados de burócratas de élite ⁷. En la primera de estas concepciones, el principal énfasis es puesto sobre las habilidades para considerar la política pública en sus términos más amplios. Para esta tarea se supone que el primer prerrequisito es una mente incisiva y analítica, y que estas mentes se forman mejor a través de una educación liberal en la cual la concentración en una sola materia es vista como útil sólo en la medida que aguza la mente y da al futuro burócrata habilidades para ver los problemas públicos en términos sociales amplios. Gran Bretaña ha sido el país más comprometido con esta concepción y la educación. «Oxbridge» era considerada una condición *sine qua non* para ingresar en este cuerpo de burócratas de élite «generalista». Se podría argüir que el monopolio de los juristas en la burocracia ministerial alemana es similar al de los graduados de Oxbridge para la clase administrativa británica. Sin embargo, la comparación no es del todo exacta; el entrenamiento legal era visto como una herramienta para el trabajo burocrático, más que un instrumento para un análisis más amplio de políticas.

El desarrollo de la segunda concepción, la de la élite burocrática de «especialistas», se remonta al crecimiento de la complejidad de las funciones del Estado. En Alemania tuvo un comienzo interesante con la creación de cátedras de estudios administrativos (*Kameralforschung*) en algunas universidades alemanas durante el siglo XVIII. Sin embargo, el camino alemán no fue seguido más tarde, ni en Alemania ni en otro sitio, por lo menos hasta después de la segunda guerra mundial. A partir de allí, la ingeniería se convirtió en

un camino importante hacia el estatus de alta burocracia de élite, seguida luego por el derecho, y por último una variedad de disciplinas. Esto significa que en la organización de la burocracia de Estado las funciones de especialista fueron confiadas a las personas adecuadamente preparadas mientras que el punto de vista de las políticas generales quedó dañado. La fragmentación de la élite burocrática que resultó de esta especialización es todavía objeto de severas críticas en algunos de los países europeos más importantes. Una consecuencia más benéfica, por lo menos para los burócratas afectados, del sistema de especialistas fue la creación de «cuerpos» a los cuales pertenecerían los especialistas durante toda su carrera burocrática. Ellos se identificarían con su cuerpo; su prestigio se derivaría del prestigio del propio cuerpo ⁸. Por otra parte, la rivalidad entre cuerpos a menudo producía resultados favorables a uno de los cuerpos o a otro, pero no necesariamente al bien general.

Tanto si un país seguía el camino generalista o el especialista, la educación de los burócratas de élite de cualquiera de los dos modelos culminaba generalmente en estudios universitarios. Hoy ciertamente, la élite burocrática tiene invariablemente educación universitaria, aunque la carrera que puedan seguir varía considerablemente ⁹. Además, en particular desde la Segunda Guerra Mundial, se ha requerido a los burócratas que salten otra valla: la academia administrativa ¹⁰. En algunos países es un prerrequisito completar con éxito el trabajo de «academia» para ser admitido a los puestos más altos, mientras que en otros el entrenamiento se hace según distintas formas de trabajo posteriores a la admisión. El modelado de las mentes, las habilidades y la personalidad de los burócratas de élite parece que es considerada una preocupación cada vez más importante por parte de las autoridades estatales.

La democracia y sus límites: El impacto de la democracia sobre las élites burocráticas en Europa es muy ambiguo. Uno podría pensar que la selección meritocrática y la democracia se reforzarían mutuamente ¹¹. Pero no es éste el caso necesariamente. En la medida que gran parte de la selección meritocrática está basada en logros educacionales, y el acceso a la educación en Europa ha sido altamente restringido (por lo menos hasta la Segunda Guerra Mundial), el uso de la selección por méritos favoreció a aquellas clases o estratos que tenían acceso a la educación secundaria o superior y no necesariamente a los hijos de todos

los estratos o clases desde una base completamente democrática. De esta manera la entrada a la élite burocrática, aunque se extendió de la aristocracia a la burguesía, alcanzó sólo a los niveles más altos y medios de la burguesía, pero no a los más bajos; y difícilmente llegó a los trabajadores industriales o campesinos/agricultores.

Pero incluso este sistema de méritos que fue puesto en práctica era a menudo reducido por redes de «viejos chicos» que no sólo dejaban fuera a los «chicos» indeseables, sino a casi todas las llegadas del «segundo sexo». Desde la Segunda Guerra Mundial el acceso a la educación académica secundaria y superior ha sido ampliado en casi todos los países europeos, y de esta manera el acceso a la élite burocrática se ha extendido de manera considerable.

En aquellos países europeos en los que su población exhibe divisiones étnicas, lingüísticas o religiosas, la entrada en la alta burocracia, y la composición resultante de ésta no se ajusta al principio democrático de «una persona, un voto»¹². Esto quiere decir que una función pública que ya está distorsionada por el acceso de clase diferencial, se remoldea más aún por cuotas formales e informales para los distintos grupos étnicos/lingüísticos/religiosos de la sociedad. Sin embargo, en la medida que la protección de los derechos de la minoría es ciertamente un elemento que compone el ethos democrático, uno no puede sinceramente argumentar contra este tipo de cuotas. Pero, si hay adherencia a las cuotas a expensas de la competencia técnica y administrativa, ¿entonces qué?

Cambio político: La élite burocrática puede verse, o no, afectada por el cambio político, dependiendo mucho del tipo de cambio por el que está pasando el sistema político. Por «cambio de régimen» se entiende una transformación de un sistema político por otro radicalmente diferente, acompañado de transformaciones sociales y económicas concomitantes. La Rusia de 1917 puede ser citada como un caso de cambio de régimen. A veces lo que parece ser un cambio de régimen se vuelve algo mucho menos radical que el modelo descrito; la Alemania de 1918 es un ejemplo¹³. La «forma de gobierno» fue transformada totalmente de monarquía a república, pero la sociedad y la economía, aunque experimentaron severos golpes, permanecieron estables. Las consecuencias para las élites burocráticas de estos cambios políticos son menos profundas de lo que podría esperarse. En el último caso citado, la burocracia alemana, incluida la élite burocrática,

permaneció intacta a los cambios de régimen, con la consecuencia de que la República de Weimar conservó a su servicio a un gran número de burócratas de élite cuyas orientaciones políticas siguieron siendo monárquicas y conservadoras. Incluso en el caso de Rusia donde los nuevos líderes comunistas arrojaron (de una manera u otra) a la burocracia zarista (tanto civil como militar), se vieron pronto obligados a encontrar modos de utilizar la vieja élite burocrática desacreditada. El caso ruso y otros similares van a ser examinados en detalle posteriormente¹⁴.

En contraste con el cambio de régimen, un cambio en el control del partido sobre el gobierno ha causado, generalmente, cambios relativamente menores en la élite burocrática. Esta continuidad se basaba en la suposición de que las élites burocráticas podrían servir a cualquier señor político con un derecho legítimo al gobierno, i. e. triunfando en elecciones democráticas. La habilidad de la élite burocrática para mantener esa neutralidad presupone que el programa del partido o de los partidos que se alternan en el gobierno comparten un nivel de consenso, de manera que los sucesivos gabinetes o presidentes no tratarán de alterar radicalmente los programas de sus predecesores. Sin embargo, en una sociedad que exhibe divisiones profundas a lo largo de líneas sociales, económicas y otras, la capacidad de la élite burocrática para servir a sucesivos señores va a ser puesta a severa prueba¹⁵. Es posible que los nuevos gobernantes desconfíen profundamente de quienes sirvieron al gobierno anterior, y que traten de hacer una *epuracion administrativa* más o menos radical. En este caso, la distinción entre cambio de régimen y cambio de gobierno se vuelve borrosa.

Partidos, movimientos e intereses: Con demasiada frecuencia la imagen de la élite burocrática en los regímenes monárquicos es distorsionada hasta el ridículo. Se supone que los burócratas son simples herramientas obedientes de un monarca todopoderoso. Por cierto, una monarquía fuerte, incluso una rodeada de una aristocracia autoconsciente, parece simplificar la situación de trabajo de los burócratas. Pero incluso en ese caso un sistema más o menos complejo de intereses económicos, sociales y otros, hará que las élites burocráticas estén sujetas a presiones a menudo conflictivas.

En las democracias modernas se expanden de muchas maneras las presiones conflictivas, en forma de partidos políticos y grupos de interés. Además, cuando los regímenes democráticos son

reemplazados por regímenes autoritarios o totalitarios, muchas veces orientados por una ideología elaborada, el funcionamiento de la élite burocrática queda sujeto a otras presiones, en relación a composición social, políticas públicas e incluso estilo de vida.

Como ha sido sugerido más arriba, un sistema de partidos pluralista que opera con reglas de juego consensuadas que cuidan que los cambios políticos sean los mínimos probables ejerce presiones mínimas sobre la élite burocrática. Como veremos luego, en este juego político los burócratas de élite se convierten en jugadores principales y podría parecer que cualquier línea tajante que alguna vez pueda dividir a los políticos de los burócratas se vuelve todavía más borrosa. La vida se vuelve más difícil para los burócratas de élite cuando los partidos divergen mucho en política y en ideología, especialmente cuando un partido político mantiene una mayoría gubernamental durante un largo período de tiempo, como ocurrió en Suecia. Las demandas más severas respecto a los burócratas de élite son hechas por los regímenes de movimientos de masas modernos, como el fascismo y el comunismo. Este tipo de regímenes no confían en la burocracia establecida cuando ellos toman el poder, pero encuentran difícil suplantarlos con su propia gente que sea tanto «roja» como «experta». En algunos casos esto lleva a la reinstalación de la antigua burocracia de élite, pero poniendo «comisarios políticos» a su lado. La esperanza es que eventualmente el régimen de movimiento de masas se mantenga en su lugar el tiempo suficiente como para producir sus propios expertos «de su propia cosecha»¹⁶.

Una élite burocrática confronta una situación en cierto grado diferente de la experimentada en regímenes de pluralismo de grupos de intereses o en regímenes de movimientos de masas en un régimen corporativo (o corporativista). La forma de corporativismo del siglo XX tardío, o neo-corporativismo, trata de construir un sistema de hacer política en el cual un Estado poderoso regula el juego mutuo de los intereses, en parte a través de regulaciones estatales y en parte a través de autogobierno corporatista bajo la tutela del Estado. En este tipo de régimen los burócratas de élite no son políticos «a hurtadillas» en la medida que tienden a estar en el pluralismo de grupos de interés, pero son participantes legítimos en el proceso político¹⁷. En un régimen corporatista, incluso más que bajo un régimen de pluralismo de grupos de interés, la toma de decisiones está

dominada por los intereses fuertes y oficialmente reconocidos, mientras que los más pequeños y peor organizados tienden a caer «entre las grietas» del sistema. Los burócratas de élite que están acostumbrados a tratar con el primer tipo más que con el segundo de grupos corporatistas, sólo exacerbaban estas tendencias discriminatorias de los regímenes corporatistas. Además, las élites burocráticas se convierten ellas mismas en grupos corporatistas en disputa por retribuciones; y tienden a tener más éxito en esto en los regímenes corporatistas que en los ordenados por grupos de interés pluralista.

Del Estado de Bienestar a la privatización: Respecto a la mayor parte del siglo XX, el surgimiento del Estado de bienestar fue quizá la explicación más sólida del crecimiento en tamaño, y en significación, de las burocracias de élite¹⁸. La expansión de las normas democráticas de derechos políticos a derechos sociales alimentó la creación de aún más nuevas agencias de gobierno y ha propulsado al Estado a estar cada vez más comprometido en el diseño de toda la economía de una determinada nación. En la medida que el Estado del bienestar cuidaba de sus ciudadanos «desde la cuna hasta la tumba», este «cuidado» era hecho por cuerpos de funcionarios de distintos niveles que se expandían rápidamente. Se debe enfatizar que esta transformación incrementó no sólo el tamaño de la burocracia estatal sino que también contribuyó a un sistema de planificación política crecientemente dominado no por los políticos electos sino por los burócratas de carrera¹⁹.

A pesar que la tendencia general de expansión del Estado de bienestar no ha sido revertida, los desarrollos en los últimos diez a quince años han causado por lo menos una reversión de este modelo en algunos países europeos, por no mencionar a EE.UU. donde la extensión de la autoridad del Estado ha estado usualmente rezagada con respecto a las tendencias europeas. Se podría decir que los EE.UU. estaban más «adelantados» que Europa en este respecto, con Ronald Reagan proveyendo el modelo para Thatcher, Kohl, Chirac y otros. Bajo la influencia protectora de los partidos conservadores, las actividades del gobierno retornaron o simplemente fueron vendidas a manos privadas, para ser en adelante gestionadas como empresas privadas para la obtención de beneficios²⁰; en algunos casos se ha mantenido un cierto grado de regulación gubernamental sobre estas actividades. Pero incluso en los casos en que determinados servicios siguieron

estando en manos públicas, algunas de sus actividades subordinadas fueron ofertadas a empresarios privados para que ellos las llevaran a cabo (por contrato). Claramente, esta doble tendencia hacia la privatización y/o hacia la contratación externa ha reducido el tamaño y la amplitud del sector público y de esta manera ha disminuido el alcance de la burocracia de Estado sobre segmentos más o menos significantes de la vida de la nación. Aunque esta tendencia a la privatización no necesariamente reduce el ámbito del Estado de bienestar, en realidad las fuerzas políticas que se oponen a éste o al menos desean la reducción de su amplitud, tienen la expectativa de que la privatización, la contratación externa y la reducción del ámbito de la regulación gubernamental, traigan como consecuencia condiciones que sean más al gusto de los partidos y las fuerzas sociales conservadoras.

Esfumando la imagen. El desarrollo más significativo en la evolución de la condición y el estatus de las élites burocráticas ha sido el incremento de la «hibridización» de los burócratas de carrera y los políticos de carrera como tipos polares de personajes que hacen las políticas gubernamentales ²¹. Por supuesto que nadie ha afirmado que los tipos ideales de Weber pueden existir en algún lugar, aunque la mayor parte de nuestras reflexiones sobre el poder y el estatus de las élites burocráticas está fuertemente influido por esta idea Weberiana ²². Weber era consciente de la realidad del poder burocrático cuando observó que los ministros políticos están a menudo desvalidos frente a la influencia, la experiencia, y las hábiles maniobras de los funcionarios de carrera. Sin embargo, él hubiera argüido que ambos traen a su empresa conjunta diferentes antecedentes, posiblemente diferentes experiencias educativas, y sobre todo, orientaciones contrastadas a sus tareas conjuntas ²³. La política como profesión imponía demandas a los individuos muy diferentes de las de la carrera burocrática. En una democracia, el político se debe concentrar en el partido y el electorado mientras que el burócrata de carrera debe sopesar las posibilidades para el éxito o fracaso de las políticas que los políticos creen que se deben seguir para satisfacer a su clientela política. En estas condiciones los valores de legitimidad burocrática se pueden enfrentar con el compromiso, con la organización burocrática y con las normas profesionales.

En las recientes décadas, desde la segunda guerra mundial, se han borrado crecientemente las líneas divisorias entre estos dos tipos de ejecuto-

res. Lo que al parecer ha sucedido no es tanto un abandono de las normas democráticas por parte de los políticos, sino un movimiento de los burócratas fuera de sus jaulas profesionales e institucionales hacia el mundo de la política. Ciertamente, en algunos países europeos, el movimiento de burócratas hacia los sectores privados o para-estatales ha sido un modelo establecido hace tiempo; el término francés «*pantouflage*» para este fenómeno es muy sugestivo ²⁴. También se da el caso de que los burócratas de élite ahora se mueven más fácilmente hacia funciones electivas o nombramientos políticos, y luego vuelven otra vez, en el caso de que la excursión política haya fracasado. Lo que ha atraído la atención de los científicos sociales que han examinado estos fenómenos ha sido la creciente politización de los burócratas de élite, los que, al tiempo que se quedan en su posición de carrera, han llegado a jugar papeles de defensores de políticas, de movilización de grupos de interés, y tareas similares que los hace casi indistinguibles de sus señores políticos. No hay duda que estas evoluciones pueden ser observadas ampliamente en Europa. El tema más inquietante es si acaso tal fusión de carreras burocráticas y políticas violenta las normas de la democracia popular y la legitimidad de los resultados electorales, asunto para el cual los mismos científicos sociales no tienen hasta ahora una respuesta muy definida. ¿Señalan estos desarrollos un «ascenso» o un «declive» en el poder y el estatus de los burócratas de élite en Europa? Yo creo que no es posible dar una respuesta que no sea ambigua. Pero no debe haber ninguna duda de que este tipo de desarrollos son parte de un modelo evolutivo de desarrollo de la élite burocrática.

III

Lo expuesto en la sección precedente parecerá una serie de muy amplias, incluso demasiado amplias, generalizaciones que cubren toda Europa. Sin embargo, no hay una sola élite burocrática europea, salvo el caso de Bruselas, e incluso ésta está reclutada entre las burocracias nacionales de los miembros comunitarios, que esté unificada en una única configuración cultural y que se adhiera a un solo conjunto de normas políticas, sociales u otras ²⁶. Históricamente, las distintas élites burocráticas se han desarrollado dentro de la matriz de sus culturas nacionales y en la estructura de esas varias instituciones buro-

cráticas nacionales. Las reglas que rigen su trabajo, así como su estilo de vida en general, reflejan estas culturas nacionales, o sub-culturas posibles que existan dentro de las fronteras nacionales. Estos burócratas de élite también reflejan la habitualmente muy rígida estructura de clases y/o castas de esas sociedades nacionales.

Las burocracias de élite europeas modernas, es decir las de los últimos 100-150 años, reflejan el triunfo de la burguesía europea²⁷. Aunque continúan existiendo algunas islas de dominación aristocrática, especialmente en el servicio diplomático y asuntos exteriores, las altas burocracias de Europa se han vuelto enteramente burguesas en su composición, siendo en principio captadas de los extremos más altos y medios, y más tarde de los más bajos, de la burguesía. Estas personas (casi el 100% hasta hace muy poco) trajeron consigo a la función pública normas de auto-realización y aptitudes profesionales, pero también han absorbido del ambiente hasta entonces aristocrático, un sentido de responsabilidad por la función pública y por el interés nacional. Con el ascenso del Estado de bienestar, estos burócratas de élite burgueses expandieron el alcance de sus responsabilidades y poderes, especialmente durante la mitad del siglo presente. Pero las dos guerras mundiales, el surgimiento de movimientos de masas políticos, y la frecuente amenaza de guerras civiles, pusieron a estas élites en situaciones en las que encontraban cada vez más difícil mantener su compromiso (real o ficticio) con la neutralidad y el profesionalismo.

En la medida que el mundo de esas élites burocráticas era esencialmente un mundo burgués, los «tipos» de clase obrera se encontraron a sí mismos colocados en un mundo extraño, si no hostil. Más importancia tiene el hecho de que los partidos de clase obrera y sus sindicatos afiliados encontraron a esas élites distantes, cuando no antagónicas, y, con razón o no, arremetieron contra ellos en las «barricadas». Solamente en los países en los que los movimientos de clase obrera fueron capaces de ganar poder y de conservarlo durante períodos considerables, pudieron penetrar en esa burocracia de élite particular con respecto a personal, cultura política y estructura de valores. En el resto de Europa, cuando la clase obrera ganó el poder político por períodos más cortos, o en alternancia con un partido o varios anti-laboristas, ésta se encontró enfrentada con una élite reclutada durante décadas por y de estratos sociales conservadores, enmascarado (de lo que se quejaban los políticos de clase obrera) a

modo de «experiencia»²⁸. Los esfuerzos de los socialistas de rectificar el balance político en la más alta burocracia fueron entonces rápidamente condenados por sus opositores como intentos de crear una «burocracia que sigue fielmente el libro de normas del partido»²⁹. Donde se alternaban en el gobierno socialistas y no-socialistas, estos cambios iban a menudo acompañados por cambios personales parciales o, incluso, al por mayor en los niveles más altos de la burocracia. En Francia por ejemplo, casi el 50% de los jefes de despachos fueron reemplazados, primero en 1981 y luego otra vez en 1986. En la República Federal de Alemania el invento de la «*politische Beamte*» posibilitó llevar adelante los cambios deseados de una manera más regular³⁰.

Uno de los conjuntos más dramáticos de *eventos* se está jugando en Gran Bretaña, y en menor grado en Francia y la República Federal, como se ha sugerido más arriba. Los Primeros ministros, premiers y cancilleres conservadores están comprometidos con un impulso de cambio que tiene considerable significación para el futuro de las burocracias de élite de esos países. Primero, a través de la privatización de funciones que eran hasta ahora públicas, como se ha planteado más arriba, todo el campo de la burocracia gubernamental va a ser reducido. Y segundo, los niveles más altos de las burocracias de élite han de ser purgados de aquellos que se adhieren a las normas «tradicionales» de neutralidad burocrática. Ellos han de ser reemplazados no necesariamente por burócratas que sigan el «libro del partido» correcto, sino por aquellos que sean «partidarios del programa», en armonía con el partido en el gobierno y su jefe ejecutivo. Se espera de ellos que se dediquen activamente a las políticas de una Thatcher o un Chirac (hasta hace poco); deben ser personas con aptitudes y perspectivas empresariales y con una estructura de valores que los predispone a estar más en armonía con el «mercado» que con el «Estado»³¹.

El fenómeno que acabamos de describir no está, sin embargo, aislado. Como se ha sugerido arriba, las elites burocráticas están en proceso de perder sus características peculiares culturales y normativas. Irónicamente, la tendencia a la privatización y la expansión del Estado de bienestar, han contribuido a la vez en esta pérdida. Cuanto más abandona el Estado sus funciones tradicionales de «ley y orden», según fueron conceptualizadas por el liberalismo clásico, tanto más se interesa por la administración de la economía nacional y por la política social. Hoy se

requiere de las élites burocráticas atender problemas muy alejados de los de los ministerios de asuntos exteriores o del ministerio del interior. Políticas sociales que se extienden desde el cuidado prenatal a clínicas para una población que envejece, etc, se están convirtiendo en el dominio de las élites burocráticas que ahora deben interactuar con un rango mucho más amplio de actores sociales. Si este escenario es razonablemente exacto, las altas burocracias de Estado van a, crecientemente, parecer, actuar, sentir y pensar como otras élites administrativas/tecnológicas³². En tanto esto suceda, las burocracias de élite van a ver sus demandas de eminencia como actores principales del Estado debilitadas, si es que no las pierden por completo. Se van a convertir en activos «vendedores» de políticas, el «híbrido puro» descrito arriba.

Nada de lo dicho aquí viene a sugerir una nostalgia personal, normativa, hacia el *Nachwachterstaat* o una oposición al progreso del desarrollo del Estado de bienestar. Lo que se ha intentado hacer es una evaluación de algunas de las principales tendencias en la cultura política y en la estructura de valores de las élites burocráticas europeas. Es imposible en estos momentos delinear un resultado específico de estas tendencias. Es por ello que hay un signo de interrogación en el título de este ensayo³³.

NOTAS

¹ Las partes relevantes del trabajo de Max Weber se pueden encontrar en H. H. GERTH and C. WRIGHT MILLS (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York, Oxford University Press, 1946, pp. 196-244, o en Talcott PARSONS (ed.), *Max Weber: The theory of Social and Economic Organization*. New York, Free Press, 1947, pp. 324-407. Véase también Reinhard BENDIX, *Max Weber: An Intellectual Portrait*. Berkeley, University of California Press, 1978; Susan J. HEKMAN: «Weber's Ideal Types: A contemporary Reassessment», *Polity*, v. 16, n.º 1 (otoño, 1983), pp. 119-137; Alfred DIAMANT: «The bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed», en Ferrell HEADY and Sybil STOKES (eds.), *Papers in Comparative Public Administration*. University of Michigan Institute of Public Administration, Ann Arbor, 1962, pp. 59-96; y para un examen al día de las altas burocracias de las naciones industrializadas ver Donald C. ROWAT (ed.), *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Overview*. New York, Marcel Dekker, 1988.

² Para perspectivas concisas aunque sugerentes sobre el desarrollo histórico de las burocracias europeas véase Ernest BARKER: *The Development of Public Services in Europe: 1660-1930*. London, Oxford University Press, 1944, o Herman FINER: *The Theory and Practice of Modern Government*. New York, Henry Holt and Co., 1949. Para un análisis reciente y brillante aunque idiosincrásico, véase John ARMSTRONG: *The European Administrative Elite*. Princeton University Press, 1973.

³ Las conflictivas sacudidas de centralización y descentralización han dado lugar a una literatura rica y variada. Para un examen reciente de esos temas véase L. J. SHARP: «The growth and decentralization of the modern state», *European Journal of Political Research* v. 16, n.º 4 (1988), pp. 365-381; todo este número de la revista está dedicado al

tema «Centralización y descentralización: Modelos de Relaciones Intergubernamentales en Sociedades Occidentales Avanzadas». Para un examen de los contrastes nacionales en la perspectiva de estas cuestiones ver Douglas ASHFORD, *British dogmatism and French Pragmatism: Central-Local Policy Making in the Welfare State*. London, Allen and Unwin, 1982. Algunos estudios recientes incluyen: Yves MENY and Vicent WRIGHT (eds.), *Central-Periphery Relations in Western Europe*. London, George ALLEN and UNWIN, 1985; Stein ROKKAN and Derek W. UNWIN, *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London, Sage, 1983; B. C. SMITH, *Decentralization: The territorial Dimension of the State*. London, George ALLEN and UNWIN, 1985; and Sidney TARROY, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven, Yale University Press, 1977.

⁴ James FESLER: «French Field Administration: The Beginnings», *Comparative Studies in Society and History*, v. V, n. 1 (october, 1962), pp. 76-111. Ver también su fecundo estudio *Area and Administration*. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1949.

⁵ Alfred DIAMANT: «French Field Administration revisited: The beginnings of Mitterand Reforms», en Robert T. GOLOMBIEWSKI and Aaron WILDAVSKY (eds.), *The cost of Federalism*. Brunswick, N. J.: Transaction Press, 1984, pp. 143-164. Un ejemplo más lejano del gran interés académico y político respecto a lo que sucede en Francia puede incluir Michel FROMONT, «The new division of responsibilities between state, regions and departments in France», *International Review of Administrative Sciences*, v. 53, n. 4 (diciembre, 1987), pp. 507-516; Yves MENY, «France: The construction and Reconstruction of the Center, 1945-1986», *West European Politics*, v. 10, n. 4 (octubre, 1987), pp. 52-69; Sonia MAZEY, «Public Policy-Making in France: The art of the Possible», *West European Politics* v. 9, n. 3 (julio, 1986), pp. 412-428; Michael KEATING, «Decentralization in Mitterand's France», *Public Administration*, v. 61, n. 3 (otoño, 1983), pp. 237-251; e Yves MENY, «Decentralization in Socialist France: The Politics of Pragmatism», *West European Politics*, v. 7, n. 1 (enero, 1984), pp. 65-79.

⁶ Marc RAEFF, *The Well-Ordered Police State: Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia, 1600-1800*. New Haven, Yale University Press, 1983.

⁷ Para un informe conciso ver F. F. RIDLEY, *Specialists and Generalists: A Comparative Study of the Professional Civil Servants at Home and Abroad*. London, George Allen and Unwin, 1968.

⁸ El estudio más instructivo sobre el fenómeno de los cuerpos continúa siendo el de Ezra SULEIMAN, *Politics, Power and the Bureaucracy in France*. Princeton, Princeton University Press, 1974.

⁹ Esto está plenamente estudiado en Joel D. ABERBACH, Robert D. PUTNAM, y Bert A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press, 1981.

¹⁰ Para el ejemplo más conocido de este tipo de academias para la función pública, la *Ecole Nationale d'Administration* de Francia ver SULEIMAN y ARMSTRONG, *supra*, notas 8 y 2.

¹¹ Esto está completamente estudiado en ABERBACH et al., *supra* n. 9. Entrenido, pero a punto es el libro de Michael YOUNG, *The Rise of Meritocracy, 1870-2033: An Essay on Educational Equality*. Baltimore, Penguin Books, 1961.

¹² Para la experiencia belga respecto a una burocracia fragmentada étnicamente/lingüísticamente ver Leo MOULIN, «The Politicization of the Administration in Belgium», en Mattei DOGAN (ed.), *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. New York, John Wiley and Sons, 1975, pp. 163-186.

¹³ La literatura sobre Weimar y sus enemigos extremistas de derechas, políticos y de otro tipo es extensa. El análisis más equilibrado y más comprensivo es el de Karl Dietrich BRACHER, *The German Dictatorship: The origins, Structure and Effect of National Socialism*. New York, Praeger, 1970. Para una interpretación del periodo de entreguerras como fenómeno cultural, ver Peter GAY, *Weimar Culture: The Outsider and the Insider*. Westport, Greenwood Press, 1968.

¹⁴ Un estudio interesante sobre la Unión Soviética como sistema burocrático es el de Darrell P. HAMMER, *The USSR: The Politics of Oligarchy*. Boulder, Westview Press, 2nd ed., 1986.

¹⁵ Hubo bastante preocupación, en algunos sectores, respecto a que la burocracia británica de élite (tanto social como políticamente conservadora) quisiera y pudiera fácilmente subvertir el trabajo de cualquier gobierno Laborista. Este punto de vista fue afirmado más enérgicamente por Donald J. KINGSLEY, *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs, Antioch College Press, 1943.

¹⁶ El modelo de política de grupos de interés está estudiado a fondo en Suzanne BERGER (ed.), *Organized Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981, and in John GOLDTHORPE (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the economy of Western European Nations*. New York, Oxford University Press, 1984. Para un análisis de los modelos burocráticos en «regímenes de movimientos», véase Alfred DIAMANT, «Bureaucracy in Developmental Movements Regimes», en Fred W. RIGGS (ed.), *Frontiers of Development Administration*. Durham, Duke University Press, 1971.

¹⁷ Alfred DIAMANT, «Bureaucracy and Public Policy in Neo-Corporatist Settings: Some European Lessons», *Comparative Politics*, v. 14, n. 1 (octubre, 1981), pp. 101-124. Una buena colección de ensayos recientes es Ilya SCHOLTEN (ed.): *Political Stability and Neo-Corporatism: Corporative integration and Societal Cleavages in Western Europe*. London, Sage, 1987. Para obtener una impresión de la amplitud de los escritos sobre corporatismo, originaria de ambos lados del Atlántico, ver Alan CAWSON and John BALLARD (compiladores), *A Bibliography of Corporatism*. Florence, European University Institute, EUI, Working Paper 84/115, 1986. Desde la publicación de esta bibliografía el flujo ha continuado sin declinar.

¹⁸ Con respecto a la literatura sobre el Estado de bienestar, difícilmente sabe uno donde comenzar. Un tratamiento sólido de manual es el de Arnold J. EIDENHEIMER, Hugh HECLA and Carolyn TEICH ADAMS, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Change in Europe and America*. New York, St. Martin's Press, 2nd ed., 1983. Un ejemplo substancial en un solo volumen podría ser el de Norman FURMISS (ed.), *Futures for the Welfare State*. Bloomington, Indiana University Press, 1986. Finalmente, hay un tratamiento en varios volúmenes, actualmente en elaboración: Peter FLORA (ed.), *The Western European Welfare States Since World War II*. Berlín, de Gruyter, en preparación.

¹⁹ La expansión de las actividades de «servicio» del Estado contribuyeron posiblemente al poder y amplitud de la burocracia, aunque sea sólo porque la implementación de estos servicios pedía un incremento de la amplitud de la ley administrativa. Esto quiere decir que los burócratas primero escribieron las leyes que gobernaban la disponibilidad de esos servicios para el ciudadano, y entonces ellos administraron esos servicios para el ciudadano individual; y finalmente, los juzgados de leyes administrativas determinaron el derecho de los ciudadanos individuales a esos servicios. En muchas áreas, los ciudadanos individuales tienen pocos o ningún recurso a la autoridad política o a los juzgados regulares cuando se hallan damnificados por las acciones burocráticas.

²⁰ Los gobiernos conservadores han mantenido firmemente que ellos no están recortando o eliminando servicios existentes, sino que simplemente están haciendo más lento el ritmo de expansión de estos servicios que comenzaron bajo sus predecesores no conservadores. Ambos lados de esta discusión pueden pasar revista a evidencias cuantitativas en abundancia en auxilio de sus respectivas afirmaciones. Para aquellos que traten de hacer inteligible esta discusión, uno sólo puede decir: *Caveat emptor!*

²¹ Estoy en gran deuda por este análisis con el trabajo de ABERBACH et al., ver *supra* n. 9. Ver también su informe de seguimiento, Joel ABERBACH and Bert A. ROCKMAN, «Image IV Revisited: Executive and Political Roles», *Governance*, v. 1, n. 1 (enero, 1988), pp. 1-25. Muy relacionado con esto es Colin CAMPBELL, S. J., and Guy PETERS, «The Politics/Administration Dichotomy: Death or Mere Change», *Governance*, v. 1, n. 1 (enero, 1988), pp. 79-99. El caso especial de los burócratas en las agencias centrales mayores (la Casa Blanca, la Oficina de Gabinete) es estudiado por Colin CAMPBELL, S. J. and George J. SZABLOWSKI, *The Superbureaucrats: Structure and Behavior in Central Agencies*. Toronto, MacMillan of Canada, 1979.

²² Quizá la crítica más severa de la influencia weberiana en el estudio de la burocracia y administración pública en general es la de Vincent OSTROM, ed. rev.; Ver especialmente su libro *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1974, y *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. Lincoln, University of Nebraska Press, 2nd ed.; 1987). Una voz más partidaria ha sido la del desaparecido Fritz MORSTEIN MARX en *The Administrative State*. Chicago, University of Chicago Press, 1957.

²³ Véase Max WEBER: «Politics as a Vocation», en *Gerth and Mills, supra*, n. 1, pp. 77-128.

²⁴ La experiencia francesa está descrita en Pierre LALUMIERE, *L'inspection des Finances*. París, Presses Universitaires de France, 1953. Un análisis muy perceptivo de la situación actual en Gran Bretaña donde un numeroso éxodo de la más alta función pública parece estar progresando —un modelo bastante sin precedentes— se puede encontrar en Richard ROSE, «Loyalty, Voice or Exit? Margaret Thatcher's Challenge to the Civil Service», en T. ELLWEIN et al. (eds.), *Yearbook in Government and Public Administration*. Baden-Baden, Nomos, próxima aparición.

²⁵ Una serie de informes de países relativos a este desarrollo puede encontrarse en Ezra SULEIMAN (ed.), *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*. New York, Holmes and Mier, 1981.

²⁶ Un estudio empírico muy bueno de la «eurocracia» de Bruselas es el de Hans J. MICHELMANN, *Organizational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy*. Farnborough, Saxon House Teakfiel Ltd., 1978).

²⁷ Esto se hace muy explícito, y sin ninguna fórmula marxista, en ARMSTRONG, *supra*, n. 2.

²⁸ Este no es un fenómeno uniforme en toda Europa, como lo pueden documentar ABERBACH et al., *supra*, n. 9. Tendríamos que agregar que no todos los partidos y movimientos de izquierda comparten este miedo al sabotaje por parte de los funcionarios conservadores. Los Fabianos británicos parece que no tenían dudas del compromiso de los funcionarios de actuar lealmente para sus señores laboristas; ver Candance HERTZNER, «Social Democracy and Bureaucracy: The Labour Party and Higher Civil Service Recruitment», *Administration and Society*, v. 17, n. 1 (May, 1985), pp. 97-128.

²⁹ Para una perspectiva de la situación francesa en 1981 cuando los Socialistas tomaron el mando de la presidencia y la cámara legislativa, ver Pierre BIRNBAUM, *The Heights of Power: An essay on the Power Elite in France*, en SULEIMAN (ed.), *supra*, n. 25, pp. 107-135.

³⁰ Hay mucha retórica política sobre «empacar» en el mismo campo a la alta función pública con tipos políticos tanto del SPD y CDU/CSU; pero es difícil encontrar evidencias. La situación en la década de los setenta es examinada con detalle en Renate MAYNTZ and Fritz W. SCHARPF, *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam, Elsevier, 1975. Una evaluación más tardía se encuentra en Renate MAYNTZ, *German Federal Bureaucrats: A Functional Elite Between Politics and Administration*, en Ezra SULEIMAN (ed.), *supra*, n. 25, pp. 174-205. La perspectiva de la joven generación de estudiosos en la República Federal puede ser encontrada en Wolfgang SEIBEL, «Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland», *Die Verwaltung*, v. 19, n. 2 (1986), pp. 137-162 y Hans-Ulrich DERLIEN, «Repercussion of government Change on the Career Civil Service in West Germany: The Cases of 1969 and 1982», *Governance*, v. 1, n. 1 (enero, 1988), pp. 50-78. Gran cantidad de datos empíricos sobre este tema pueden ser encontrados en Bärbel STEILNKEMPER, *Klassische und politische Bürocraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Cologne, Carl Heymanns Verlag KG, 1974. Esta preocupación por la «politicización» de la función pública ha sido ampliamente expresada por los estudiosos europeos. Véase como ejemplo Krister STAHLBERG, «The politicization of Public Administration: Note on the Concepts, Causes and Consequences of Politicization», *International Review of Administrative Sciences*, v. 53, n. 3 (septiembre, 1987), pp. 363-382; Jean-Luc BODIGUEL, «The Political Control of Civil Servants in Europe: Some Aspects», *International Review of Administrative Sciences*, v. 52, n. 2 (junio, 1986), pp. 187-200; Andrew GRAY, «Bureaucracy and Political Power», *Political Studies*, v. XXXV, n. 1 (marzo, 1988), pp. 131-134.

³¹ Los desarrollos ocurridos en Gran Bretaña, especialmente desde 1979, han sido sujeto de comentarios extensos. Ver, por ejemplo, Geoffrey K. FRY, «The British Civil Service under Challenge», *Political Studies*, v. XXXIV, n. 4 (diciembre, 1986), pp. 533-555; Nevil JOHNSON, «Change in the Civil Service: Retrospect and Prospect», *Public Administration*, v. 63, n. 4 (invierno, 1985), pp. 415-422; Editorial, «Official Duties before and after Ponting», *Public Administration*, v. 63, n. 4 (invierno, 1985), pp. 393-414; R. THOMAS, «The politics of efficiency and Effectiveness in the British Civil Service», *International Review of Administrative Sciences*, v. 50, n. 3 (septiembre, 1984), pp. 239-251; y también Yvonne FORTIN, «Madame Thatcher et la politisation des échelons supérieurs de l'administration centrale en Grande-Bretagne 1979-1984: mythe ou réalité?», *International Review of Administrative Sciences*, v. 50, n. 4 (diciembre, 1984), pp. 337-354.

³² Esto también les va a permitir a ellos salir más fácilmente del sector público hacia la economía privada: el «mercado» y el «Estado» ya

no van a constituir el marcado contraste que presentaban en épocas anteriores. Ver ROSE, *supra*, n. 24.

³³ Para un «profeta» que no tenía dudas sobre la dirección que iba a tomar esta tendencia, consultar el libro de Henry JACOBI, *The Burocratization of the World*. Berkeley, University of California Press, 1973.

* Este artículo fue originalmente preparado para la Primera Conferencia Internacional «Turning Points in History» de la Sociedad Internacional para el Estudio de las Ideas Europeas, celebrado en Amsterdam del 26 al 30 de septiembre de 1988.