

Burocracia: el mito y su crónica

CARLOS ALLONES

LAS ORGANIZACIONES FORMALES O BUROCRACIAS SON PRÁCTICAS colectivas de muchísima regularidad y continuidad que se gobiernan por normas escritas y perduran durante milenios.

Todas las relaciones sociales, para serlo, han de manifestar una alta probabilidad de repetición en el tiempo (según la clásica definición de Max WEBER), pero el rasgo distintivo de las burocracias sería que el comportamiento del individuo en ellas está previamente definido por escrito, como también lo están las sanciones que recibiría en caso de que no actuase conforme a esa definición.

¿Pero por qué determinadas prácticas sociales necesitan reglamentos escritos mientras que otras nunca los han necesitado?

Los sistemas de parentesco, por ejemplo, que la antropología ha documentado en número de 2500 más o menos: se trata de relaciones sociales de altísima regularidad transgeneracional y sin embargo anteriores a la escritura. En realidad si no tenían escritura es porque no la precisaban; en caso contrario, aunque de manera rudimentaria, hubiese aparecido en su uso común.

Aquí nos proponemos arriesgar una explicación sociológica sobre las condiciones de construcción de algunas de las burocracias de importancia histórica para nosotros occidentales (las del Imperio faraónico, la Iglesia católica, las administraciones públicas del Estado moderno y de

bienestar, las empresas multinacionales) para quizás *al paso* alcanzar a entender su común recurso a la escritura.

I

Las primeras burocracias que vamos a comentar aquí son aquellas que constituyeron a las administraciones de los imperios del Egipto antiguo, particularmente las encargadas del aprovechamiento hidrográfico del Nilo, para la mejor agricultura de sus cuencas, que posiblemente fue la técnica productiva que generó el excedente que hizo posible también a todas las demás élites de gobierno: militares, religiosas, de obras públicas, de justicia, fiscales, diplomáticas, de la casa real, sanitarias, de oficios,...

La invención de la agricultura o domesticación de los cereales en el Alto Nilo hace unos 7 u 8000 años, originó lo que vino en llamarse la revolución neolítica, la cerámica y la metalurgia, los animales domésticos, las primeras navegaciones a vela, etc... Una población cada vez más numerosa y asentada, requería una agricultura cada vez más planificada y colectivizada: parcelación, regadío, adjudicación, calendario, resolución de litigios, policía, convenciones de herencia, etc.

Las élites que protagonizaban el Imperio no serían otras que las que organizaban a los campesinos a través de esas y otras tareas, junto a las burocracias militares que incorporaban hacia el delta nuevos territorios y poblaciones, o las castas sacerdotales, que hacían lo posible por sincretizar los cultos que buscaban un sentido a la imposición de semejante disciplina.

Aquí aparecen ya las tres condiciones necesarias para la existencia de las burocracias que luego se darán en todos los casos que nos proponemos considerar, a saber:

- 1^a La existencia de una técnica primaria de muchísima mayor eficacia y racionalidad (en lo suyo) que lo hasta entonces conocido: la agricultura colectivizada de las orillas del Nilo rompe y supera con mucho los límites productivos alcanzados por las tribus de cazadores y recolectores y pastores del África negra.
- 2^a Esa revolución en las técnicas de producción crea un fortísimo excedente capaz de alimentar a miles de burócratas, sin que éstos tengan que participar personalmente en la agricultura que administran.

Con otras palabras: la técnica primaria revolucionaria tiene la capacidad excedentaria de crear miles de posiciones estructurales secundarias que van a ser ocupadas por un cuerpo colectivo de individuos volcados en cuerpo y alma en las tareas de su administración.¹

3ª Utilización de la escritura, en este caso que nos ocupa ¡su mismísima invención!, pues al escribir se le ve siempre tomando nota al dictado del funcionario.

¿Por qué la escritura? Para la rápida *replicación* de esa poderosa agricultura colectivizada, para su rápida expansión centrífuga (hacia fuera) y centrípeta (en intensidad, hacia dentro), conviene a su vez la replicación de aquellos comportamientos administrativos que la experiencia va seleccionando como más eficaces a tal fin.

Conviene que todos y cada uno de los individuos que componen la organización ajusten en lo posible su comportamiento a la mera ejecución de las órdenes que circulan por la pirámide, desde su cúpula a la base, invalidando en todo caso el criterio de su experiencia personal. Tan sólo la escritura de tales órdenes y sanciones permite esa efectiva uniformización, estandarización, *funcionarización* de la conducta que se pretende.

Y sólo la fijación por escrito de tales comportamientos permite el adoctrinamiento en los mismos de los individuos que luego han de practicarlos.

¡De ahí la escritura! No se trata de que las burocracias *utilicen* la escritura ¡sino que ésta es la que les permite crecer! ¡es ésta la que les permite constituirse *como tales* burocracias!...

II

La segunda organización burocrática que vamos a tratar aquí será la Iglesia católica, cuya función desde el siglo I al XV en el Mediterráneo y la Península Ibérica, primero, y luego en la Europa atlántica y central, será la replicación en profundidad, entre todas las clases, del núcleo de familia como ámbito más importante en la técnica dominante de crianza.

Los orígenes históricos más remotos de esta artificiosa variedad del parentesco, creemos percibirlos, si no nos equivocamos, en los mis-

mos varones que protagonizaban las élites burocráticas del Imperio egipcio. quienes deseando perpetuar su inmenso poder más allá de la muerte, rompieron con los vínculos hasta entonces vigentes del parentesco, los que fueran, imponiendo su autoridad en la educación de sus propios hijos, principalmente del primogénito varón.

La familia, queremos decir su verdadero núcleo o estructura, tiene tan sólo tres miembros: el varón progenitor, la hembra madre, y el infante varón, y su objetivo político es la transmisión por herencia a éste del dominio *privativo* de aquél.

Este artificio no es el resultado de una evolución *per se* del parentesco, pues mezcla las relaciones sexuales del varón con su tutela de la crianza, lo que es siempre disfuncional. Pero aún así saca ventaja a los otros sistemas de crianza maternofilial (tutelados por el hermano de la madre, o por un clan, o un linaje matrilineal, u otros), por esa su probada eficacia para la acumulación de la propiedad por las sucesivas generaciones, en la que descansa toda su mecánica, que *sigue siendo* parental.

Naturalmente, la extensión de la agricultura neolítica fue generando también en la otra orilla del Mediterráneo maneras cada vez más patriarcales de crianza, así en Grecia y en Roma, pero la difusión geográfica, y en profundidad *popular*, del núcleo de familia en las culturas occidentales, se va a producir sobre todo a través del judaísmo (heredero directo de la tradición egipcia), en su versión cristiana.²

Nuevamente vemos reaparecer las tres condiciones sociales que venimos considerando necesarias para la consolidación histórica de una burocracia:

- 1^a Hay una técnica primaria, en este caso de crianza, el núcleo de familia, de mayor poder y racionalidad que los otros sistemas parentales, a cuya costa se va a replicar rápidamente (en términos históricos).
- 2^a Hay un excedente capaz de crear un número considerable de posiciones estructurales secundarias, esto es: un cuerpo de individuos que no tengan que trabajar directamente en la producción.

Pues las técnicas agrícolas, marineras, jurídicas, religiosas, gremiales, militares, administrativas, y otras, heredadas de la Antigüedad, fueron capaces a lo largo de los siglos medievales de crear en Europa occidental una agricultura parcelada relativa-

mente próspera (que se parcela, por cierto, configurada al paso que se replica la familia).

- 3ª La escritura, que la Iglesia católica monopoliza prácticamente desde el siglo I al XV, permite la recluta y el adoctrinamiento de varones célibes, quienes van a imponer por doquier a los campesinos los ritos de nacimiento, matrimonio, y enterramiento *legítimos*; es decir la crianza en familia a todas las clases aldeanas, incluso las más humildes.

Así pues, como resultado directo de la doctrina, y la violencia, de la Iglesia, la familia se va convirtiendo en la célula básica de *la comunidad*, por cuanto en ella tiene lugar la reproducción del conjunto todo de sus relaciones sociales, a través de la mejora o herencia de la casa por el primogénito varón (generalmente).³

III

1. A partir de los siglos XIV y XV, sobre todo en la ciudad de Londres y en algunas ciudades de la Liga Hanseática, empiezan a extenderse un nuevo tipo de relaciones productivas capaces de generar tales riquezas que irán revolucionando no sólo el propio ámbito de la producción sino también, a la larga, todas las demás relaciones sociales.

En torno al comercio colonial, —la armazón de barcos que lo hacían posible, los oficios gremiales más sofisticados, las hilaturas y sederías, la intensificación de los cultivos de huerta próximos a las ciudades y otras actividades— comenzará la revolución mercantil, que consiste básicamente en que las familias empiezan a producir a gran escala para el mercado; lo que las obliga a recurrir cada vez más al trabajo asalariado, no parental.

No podemos sino coincidir con WEBER en que este primer capitalismo *sin chimeneas*, proto-industrial, provocó un reforzamiento del núcleo de familia, y su característica transmisión hereditaria de padre a primogénito varón, y el consiguiente éxito del puritanismo protestante entre las clases que lo protagonizaban.

Más adelante, a lo largo del siglo XIX, el nuevo sistema de producción, la compraventa de fuerza de trabajo, fue inventando las máquinas (y las ciencias) que requería su propia maduración política: industria textil, prensa, ferrocarriles, acero, hormigón, telégrafos, bolsa, viajes, automóviles, etc.⁴

Creemos, sin embargo, que esta fortísima industrialización *tampoco* cambió el predominio político e ideológico del patriarcado en la sociedad, sino que éste aun sufrió un nuevo y más artificial reforzamiento, así en la Inglaterra victoriana anterior a la guerra del 14 el matrimonio dentro de la propia clase es la definitiva seña de identidad de esa gran burguesía, que detenta los ya poderosísimos medios industriales con los que ahora lleva a cabo la acumulación de capital.

Todo este modo de estructuración social —todavía patriarcal, por serlo más que nunca la crianza, a pesar de ser ya capitalista la producción—, se va a ver *desbordado* tan sólo a partir de la Segunda Guerra Mundial, pero antes de describir ese cambio intentemos ocuparnos de las administraciones públicas del *Estado moderno*, que surgen al tiempo de la industrialización.

Entre esas administraciones citaremos a las iglesias reformadas (cuya función es el reforzamiento del patriarcado *no descentrado* como lo era el católico); ejércitos de recluta (garantizar la expansión colonial y nacional del mercado); órganos modernos para la fiscalidad monetaria al consumo (mejor disciplina funcional); universidades científicas (derecho, biología, física, empresa) e industrias estratégicas (subsidiariamente); instrucción pública; parlamentos democráticos (en lo que conviene: franquicia de renta para participar en el sufragio; exclusión de las mujeres hasta 1917).

El espectacular crecimiento cuantitativo y cualitativo de estas burocracias estatales se debe como siempre a nuestro juicio a tres condiciones básicas:

- 1^a La compraventa de fuerza de trabajo (y ya no digamos cuando maduran los medios que le son propios: que son seriales, factoriales o industriales: lo mismo da decir); la compraventa de fuerza de trabajo, digo, es técnica primaria de producción de muchísimo mayor poder y racionalidad que la vieja agricultura neolítica, sin comparación.
- 2^a El excedente formidable que genera crea posiciones estructurales secundarias en número antes insospechado, lo que permite un crecimiento exponencial de los cuerpos de funcionarios que han de ocuparlas.
- 3^a La imprenta, la instrucción pública, el telégrafo, hacen que el instrumento de replicación burocrática por excelencia, la escritura, realice ahora sin trabas todo su potencial.⁵

2. Sostenemos, sin embargo, que después de la Segunda Guerra Mundial las sociedades occidentales empiezan a perder su naturaleza política patriarcal, dejando de basarse tanto en la familia para basarse cada vez más en el mercado; lo que forzosamente transforma también las administraciones públicas cuya finalidad es reproducirlas.

La razón de ese cambio no se haya tan sólo en las nuevas tecnologías capitalistas del tipo de la energía nuclear, la informática, las telecomunicaciones, la biogenética o los viajes espaciales

Es cierto que el encarecimiento de los medios de producción da al traste con cualquier proyecto familiar de empresa, pues obliga a la asociación anónima de capitales multinacionales, que no pueden en modo alguno ser propiedad de un solo linaje. Pero lo que realmente cambia la estructura de nuestras sociedades, lo que las convierte en verdaderamente capitalistas, es que la técnica patriarcal por antonomasia, la agricultura misma, se convierte también ella en un sector más del mercado; también ella se capitaliza, se mecaniza para sobrevivir, lo que no ocurre en Europa Occidental sino después de 1945, arrojando a millones de campesinos a las ciudades, donde buscan vender su fuerza de trabajo.

Una generación más tarde se produce la incorporación masiva de las mujeres al trabajo industrial cualificado: mujeres que con su independencia económica han ganado una independencia política e ideológica que les permite negociar desde una nueva posición de fuerza, *revolucionaria*, sus relaciones sexuales y de crianza, y asediar al patriarcado.

Surgen por todo ello nuevas necesidades sociales, a las que tendrán que responder las nuevas administraciones del *Estado de Bienestar*: subsidios de desempleo para ese 10% que quiere vender su fuerza de trabajo y no encuentra donde hacerlo, escolarización universal, sanidad pública, profesionalización del ejército, fiscalidad monetaria a la producción, televisión que quiere llenar el déficit de sentido (en el sentido de WEBER) que causa el desvanecimiento del patriarcado y sufragio universal para la democratización de las instituciones.⁶

IV

Nunca como ahora se dieron las condiciones objetivas que hacen posible la burocratización de las administraciones públicas: una técnica primaria de mayor poder y racionalidad que busca ser replicada, es decir el capitalismo industrial; un excedente que permite vivir sin producir di-

rectamente a los funcionarios que buscan su replicación; la escritura, ahora viajando a la velocidad de la luz...

Ahora bien, sugiero centrar la atención en dos aspectos novedosos. El primero es que la compraventa de fuerza de trabajo, y los medios industriales de su invención que la hacen progresar, tiene hoy tal poder de expansión y de replicación que ella misma, a pesar de ser una técnica de producción genuinamente primaria, tiende por sí misma a burocratizarse. Ya WEBER en su tiempo se admiró del perfeccionamiento burocrático de las empresas privadas, ¿qué no diría ahora de Toyota o IBM con 150.000 empleados en todo el mundo?

El segundo es que el empleo de las mujeres en la industria y su fuerte envite doméstico al patriarcado, ha exigido, en las partes verdaderamente capitalizadas de nuestras sociedades, una cierta colectivización de la crianza en guarderías.

Estos movimientos colectivizadores de la crianza chocan sin embargo fatalmente con sus propios límites para de verdad burocratizarse, ya que esos modos de crianza profesionalizada no son, *no pueden ser*, de mayor poder y racionalidad que aquellos familiares, o lo que queda de aquellos familiares a los que pretenden substituir.

No conviene olvidar que el patriarcado, a pesar de ser un mecanismo para la acumulación transgeneracional de propiedad privada, no por ello dejaba de ser una variedad particular del parentesco, con sus típicas categorías políticas de sexo y de edad. Un mecanismo de probada eficacia como técnica de crianza que hunde sus raíces, tanto como lo hace la prohibición universal del incesto, en la propia historia natural del *sapiens*.⁷

Por eso los progenitores occidentales, o lo que queda de ellos, siguen llevando el peso de la crianza individualizada, reservando con buen sentido a las guarderías una función meramente subsidiaria.⁸ Claro que esto nos lleva a un estudio de la crianza como ámbito político de primer orden y en el que la teoría política contemporánea empieza a penetrar.

NOTAS

1. Llamaremos aquí técnicas primarias de una sociedad a las prácticas colectivas de producción y de crianza que son las que garantizan estadísticamente la supervivencia *del individuo* en ella.

Esas técnicas primarias, aun las más rudimentarias, siempre son más o menos capaces de crear y sostener, en cualquier sociedad humana, un cierto número de posiciones estructurales secundarias, que van a ser ocupadas por individuos que para vivir no necesitan participar directamente en dichas técnicas.

Para la distinción entre técnicas primarias y posiciones secundarias véase NICOLÁS RAMIRO RICO, *El animal ladino*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, pp. 21-23.

2. Sigmund FREUD: *Moisés y la Religión Monoteísta*, Madrid, Ed. Orbis, 1987.
3. Ferdinand TÖNNIES, *Comunidad y Asociación*, Barcelona, Ed. Península, 1979.
4. Karl MARX, *El Capital*, Madrid, Ed. Siglo XXI, 1975.
5. «La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y *calculable*, tal como la creó —no *solamente* él, pero ciertamente y de modo innegable, él ante todo— el capitalismo (sin la que no puede subsistir y que todo socialismo *racional* tendrá que aceptar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de *toda* administración de masas. Sólo el *pequeño* instituto (político, hierocrático, económico, etc), podría prescindir ampliamente de ella. De igual manera que el capitalismo en el estadio actual de su desarrollo *fomenta* la burocracia —aunque uno y otra provengan *históricamente* de distintas raíces— asimismo, porque desde el punto de vista fiscal aporta los necesarios medios *en dinero*, constituye el fundamento económico más racional sobre el que puede subsistir aquella en su forma también más racional».

Max WEBER, *Economía y Sociedad*, México DF, FCE, 1979, pp. 178-179.

6. La función de las administraciones públicas o gubernamentales es básicamente entonces la de lograr la replicación de la técnica primaria que las hace posibles. Pero la insoslayable relación estructural y fundacional de las técnicas primarias de producción y de crianza en cualquier sociedad humana, hace que su función sea la de garantizar la reproducción en el tiempo *de ambas* técnicas primarias.

Esta específica función de las técnicas administrativas las sitúa definitivamente en una posición *estructural* diferente que las técnicas primarias a cuya reproducción sirven: una posición estructural propiamente estabilizadora *o estatal*: algo así como esto: De ahí que su racionalidad no puede ser una mera replicación de la racionalidad de las mismas, aunque sí *contagiarse* de ella: así, el patriarcado aconseja la recluta de célibes a la Iglesia católica; la axiología igualitaria que se genera día a día en el capitalismo industrial democratiza las administraciones que sirven a su expansión.

Pero sobre esto hay mucha tela que cortar, y mejor será que lo dejemos para mejor ocasión.

7. C. LEVI-STRAUSS, *Las estructuras elementales del parentesco*, Barcelona, Ed. Planeta-Agostini, 1993. También Carlos ALLONES, «Núcleo de familia y capitalismo industrial», *Revista Galega de Economía*, Vol. 2, Nº 2, 1993, pp. 203-212.
8. Esa ineptitud de la axiología igualitaria del mercado para la crianza se manifiesta en irritación y rechazo, como ya hemos visto denunciado desde la ciencia política: «La esfera reproductiva, aquellas actividades en las que la infancia toca de alguna manera, será una franja de la vida rechazada como apestada por los demócratas. La razón es que está empantanada en esa mezcla de consciencia y no consciencia, ideas claras y afectos, razón y pasión, en la que los demócratas sólo ven peligro y atraso». Javier ROIZ, *La Democracia Vigilante*, Caracas, CIPOST, 1998, p. 52.