

Dos dilemas de la burocracia política capitalista

BERTHA LERNER DE SHEINBAUM

LA EXPRESIÓN SOCIAL DE LOS DILEMAS

La burocracia política o grupo gobernante del Estado capitalista, que surge en la época de la monarquía absoluta, cuando se constituye la sociedad capitalista, es objeto de gran controversia en el mundo contemporáneo. Dos viejos dilemas sobre la esencia que llega a tener la burocracia política en el capitalismo, son la base de tal controversia.

El estatus o poder que tiene la burocracia política en el capitalismo o el peso relativo de esta fuerza social en el conjunto del sistema es el tema del primer dilema. Este gira alrededor de la vieja disyuntiva de si la burocracia política se erige en el capitalismo en la clase dominante que reproduce en lo material el sistema e impone el consenso intelectual o se reduce a mero instrumento de la burguesía.

La naturaleza interna, propia y peculiar de la burocracia política capitalista es, en cambio, objeto del segundo dilema. O, para decirlo más concretamente, la cuestión básica que se dirime en él es si la burocracia política constituye en el capitalismo fuerza racional organizadora del sistema, o es por lo contrario fuerza irracional y parasitaria.

¿En qué espacio real del contexto capitalista brotan y emergen tales dilemas o en qué ámbito florecen, ampliando la curiosidad y el interés por la burocracia política capitalista? Esta interrogante es válida, una vez que ha sido aclarado el contenido de los dilemas. De lo contrario, la controversia sobre la burocracia política capitalista permanece etérea y difusa.

En el seno de cualquier sociedad capitalista, pero sólo entre las clases sociales más informadas y politizadas, están presentes estas grandes incógnitas o dilemas sobre la burocracia política capitalista. Pero lo que interesa en cada sociedad es la burocracia específica que gobierna y no la burocracia capitalista general que aparece como una ficción. Los so-

ciólogos y politólogos contemporáneos, simpatizantes y afiliados a la sociología funcional y microsociología, denominan a este espacio social donde se dirimen las cuestiones político-sociales básicas como el campo de la opinión pública.

¿Cómo se expresan en el campo difuso de la opinión pública los dilemas en torno a la burocracia política capitalista? Ellos son el fundamento del tipo de hegemonía que prevalece en un contexto capitalista específico. El consenso político predomina cuando en la opinión pública priva la concepción de que la burocracia política de ese contexto capitalista específico es fuerza racional y sujeto dominante; la crítica y deslegitimidad política impera en cambio, cuando la burocracia política básicamente aparece como títere o fuerza ineficaz. Es más, tales dilemas también provocan prejuicios individuales y no sólo fórmulas socialmente vastas; desde la apología y la admiración —cuando la burocracia política es vista como ama y fuerza racional—, hasta el desprecio y rechazo —cuando aparece la burocracia como títere ineficaz.

No obstante, los dilemas sobre la burocracia política capitalista ejercen gran influencia en el campo de la investigación social y no sólo en el de la opinión pública. Modulan los métodos y actitudes de investigación. Esto es así a pesar de que los científicos sociales, a diferencia del hombre común, están más alertas respecto de sus preconcepciones y son, en teoría, más capaces de controlarlas.

Las preconcepciones sobre la burocracia política capitalista, implícitas en los dilemas, determinan así el método polar y contrapuesto en que los científicos capitalistas emprenden el estudio de su realidad social. La burocracia capitalista se convierte en hilo conductor de lo que acontece en cualquier país capitalista cuando pesa como concepción básica el hecho de que la burocracia política es fuerza dominante¹ y sujeto racional. En cambio, cuando el investigador social tiene la preocupación contraria de que la burocracia política es instrumento ineficaz, ésta alcanza un papel subsidiario y complementario frente a las fuerzas sociales básicas o clases sociales.² Es el método político el que se revalida cuando se otorga gran peso a la burocracia política, y es el método estructural el que funciona cuando aparece disminuido el papel de la burocracia política en el capitalismo frente a las clases sociales básicas.

Sin embargo, el investigador social no sólo se ve influido en sus mé-

¹ Estudios de los elitistas clásicos, concretamente de Gaetano Mosca y de Robert Michels, ponen de relieve que cuando se identifica la burocracia con la clase dominante se concede a esta fuerza social el papel predominante en la interpretación de la realidad social. *Cfr.* Gaetano Mosca, *The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica)*, Mc Graw Hill Book Company Inc., Nueva York, 1939; Robert Michels, *Political Parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of Modern Democracy*, The Free Press, Nueva York, 1962. Glencoe, Illinois, 1958.

² Estudios marxistas tanto de índole histórica como teórica ponen de relieve que cuando se concibe la burocracia como instrumento, se concede a este sujeto un papel secundario en la interpretación de la sociedad y la historia.

todos de análisis, de acuerdo a la posición que adopte frente a estos dilemas, sino también en su perspectiva valorativa. Así, si predomina en él la preconcepción de que la burocracia política capitalista es fuerza racional, tenderá a tener respecto a este sujeto político una aproximación positiva buscando en la acción de la burocracia en la sociedad capitalista la congruencia entre sus medios y fines —su racionalidad interna— y recalcando el saldo positivo de su acción en sociedad o racionalidad externa.³ Si predomina en cambio la concepción de que la burocracia política capitalista es ineficiente o parásito social, tenderá a asumir respecto a este sujeto político una aproximación negativa, buscando en la realidad capitalista los elementos que comprueban su irracionalidad.⁴ Hasta el momento nos hemos propuesto hacer explícito el contenido de los dilemas que prevalecen en torno a la burocracia política capitalista y especificar el espacio social donde se dirimen.

EL ORIGEN

¿Cuál es el origen de los dilemas o preconcepciones opuestas que prevalecen en torno a la burocracia política capitalista, ya sea en el ámbito amplio de la sociedad civil o en el campo científico naturalmente más restringido? De la nada no nacen las concepciones o ideas que se reproducen en la sociedad capitalista. Todas las ideas, valores y concepciones que emanen en la sociedad capitalista son producto de un proceso consciente y planeado, las preconcepciones que giran alrededor de la burocracia política capitalista no son una excepción frente a este proceso.

La ideología capitalista ha sido fuente esencial de las concepciones contrarias que predominan en torno a la burocracia política capitalista. Por una parte la ideología capitalista, casi desde la génesis del Estado capitalista, ha tendido a sobrevalorar el poder del Estado capitalista para legitimar e impulsar su intervención en la sociedad civil y, lógicamente, al personal de Estado o burocracia política se le sobrevalúa y presenta como responsable prioritario aunque no único de los destinos de la sociedad.⁵

³ Estudios que tienden a destacar las ventajas de la burocracia y de la burocratización, contemplando la cara positiva del fenómeno son, por ejemplo, el de Henry Jacoby, *La burocratización del mundo. Una contribución a la historia del problema*, Siglo XXI, Editores, S.A., México, 1972.

⁴ Un estudio que adopta una perspectiva claramente negativa de la burocracia, pues tacha a este sujeto de órgano parasitario e ineficaz es el de Lenin, "El Estado y la Revolución", en *Obras Completas*, Editorial Cartago, Buenos Aires, 1958, Tomo xxv, pp. 395-449.

⁵ Leyendo los diarios y seminarios de cualquier país capitalista vemos que la burocracia política siempre aparece como fuerza dominante, determinante de las grandes decisiones. Y es que la ideología capitalista se plantea como objetivo explícito sobrevalorar el papel de la burocracia política.

El propósito de defender esta preconcepción es negar el papel sobredeterminante y velado que las clases económicamente dominantes ejercen en el sistema.⁶

Asimismo, la ideología capitalista ha influido en los calificativos opuestos que comúnmente se adjudican a la burocracia política capitalista como fuerza racional e irracional. En cualquier país capitalista es pauta común que sectores de la burocracia política que se pretenden legitimar se presenten ideológicamente como grandes fuerzas organizadoras de carácter nacional, mientras que sectores burocráticos que se pretende excluir se denuncien como fuerzas irracionales. En este sentido, la ideología capitalista ha contribuido fortaleciendo simultáneamente la concepción racional e irracional de la burocracia política capitalista.

Las teorías clásicas que analizan e interpretan la sociedad capitalista, y no sólo la ideología capitalista, han sido también el origen de tales dilemas, su fuente teórica. Es más, tales teorías sistematizan y elevan a un rango científico las concepciones que se encuentran presentes en los dilemas, nutriendo a veces, atacando otras, a la misma ideología capitalista que en forma simple, polar y parcial —como es propio de las ideologías— tiende a vislumbrar a la burocracia política capitalista.

¿Qué teorías de la sociedad capitalista han sido la base sustantiva⁷ de las concepciones contrapuestas en torno a la burocracia política capitalista, o cuál es la pugna académica que subyace tras estos dilemas?

Una vieja lucha, a la vez política y doctrinaria, entre el marxismo ortodoxo y la teoría elitista clásica, está detrás y se esconde bajo el dilema de si la burocracia política capitalista es ama o esclava, o para decirlo en términos sociológicos, tras la interrogante de si la burocracia política capitalista sólo es instrumento de la burguesía. Es decir, cada una de estas corrientes de pensamiento no sólo presentó una concepción distinta sobre la burocracia capitalista, sino que elaboró una concepción polar, impugnando explícitamente la teoría oponente e iniciando un debate académico.

La concepción de la burocracia política capitalista como instrumento de la burguesía encuentra en el marxismo ortodoxo, construido básicamente por Marx, en forma secundaria por Engels y reforzado posteriormente por Lenin, su formulación básica. El marxismo ortodoxo es homogéneo en su concepción de la burocracia política como instrumento de la burguesía, pese a que en la concepción de otras facetas del fenómeno burocrático se presentan divergencias y oposiciones entre estos tres autores. Pero la concepción de la burocracia política capitalista como instrumento de la burguesía no se puede circunscribir al marxismo ortodoxo, pues

⁶ Es precisamente mérito de Marx haber descubierto la mistificación que predomina en el capitalismo en torno a la burocracia y haber colocado a este sujeto en su dimensión real. Esto implicó develar el papel que desempeñan las clases dominantes.

⁷ En este trabajo pretendemos rastrear las fuentes teóricas básicas de tales dilemas, excluyendo las secundarias.

sus seguidores no han impugnado realmente tal tesis, sino que han penetrado en otras manifestaciones de la burocracia política capitalista.

¿Es que la burocracia política capitalista constituye para el marxismo ortodoxo sólo un instrumento de la burguesía? Tal aserto es una distorsión del marxismo ortodoxo, pues la burocracia política capitalista para Marx, Engels y Lenin puede ser simultáneamente instrumento de otras clases distintas a las de la burguesía, defensor de sus propios intereses y hasta árbitro general.⁸ Prioritario pero no exclusivo es el carácter de la burocracia política como instrumento que vislumbra el marxismo ortodoxo. Fuerza social potencial y circunstancial en el capitalismo es la burocracia política pero no fuerza regular o normal, es decir ni fuerza en sí, ubicada en una posición directa respecto al mundo de la producción, ni fuerza para sí con una conciencia política autónoma. Pero pese a la forma multifacética en que contempla el marxismo ortodoxo a la burocracia política capitalista, en él encuentra su origen la concepción de la burocracia como instrumento.

La tesis contrapuesta, de que la burocracia política capitalista no es instrumento de la burguesía sino clase dominante es producto en cambio del elitismo clásico que engloba en forma conocida los pensamientos de Gaetano Mosca y de Robert Michels. Una aclaración en torno a la procedencia exacta de tal teoría: Gaetano Mosca es quien la elabora, Michels la incorpora y aplica al marco de los partidos políticos. Con su tesis de la clase política y con su método político, Mosca intenta refutar al marxismo ortodoxo.

¿En qué medida es válido adjudicar e imputar al elitismo clásico la tesis de que la burocracia política capitalista es clase dominante, cuando se presentan diferencias obvias de pensamiento entre Mosca y Michels? Y prevalecen la ambigüedad y la imprecisión en su concepto de clase y en la personificación concreta de la clase política, rompecabezas conceptual, como diría Gramsci.⁹ Es a una dominación política a la que hacen

⁸ Entre los textos de los marxistas ortodoxos que ponen de manifiesto el papel múltiple asumido por la burocracia, en tanto esta fuerza es a la vez instrumento de la burguesía, instrumento de otras clases, árbitro general y representante de sus propios intereses, vale la pena consultar. K. Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en K. Marx y F. Engels, *Obras escogidas en dos tomos*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1955, Tomo I, pp. 246-252; Karl Marx, "Critique a la Philosophie de l'Etat de Hegel" en *Oeuvres Philosophiques*, Ancienne Librairie, Schleicher, París, 1935, Tomo IV, pp. 97-115; F. Engels, "Prefacio en la guerra campesina en Alemania" en K. Marx y F. Engels, *Obras Escogidas... op. cit.*, Tomo I, pp. 674-686; F. Engels "Contribución al problema de la vivienda" en K. Marx y F. Engels, *Obras Escogidas... op. cit.*, Tomo I, pp. 636-637; V. Lenin, "El comienzo del bonapartismo", en *Obras Completas, op. cit.*, Tomo xxv, pp. 212-214.

⁹ Este concepto de clase política es un rompecabezas en Mosca, pues a veces aparece como sinónimo de una burocracia, a veces del grupo intelectual, en otras ocasiones de clase dominante. Gaetano Mosca no vincula por otra parte su concepto de clase política con ninguna teoría de las clases, lo que aumenta la ambigüedad del concepto.

referencia los elitistas clásicos, o a una dominación ejercida sobre la base del consenso y la coacción política; impugnan en este sentido como restringida la dominación económica de las clases, que sostiene el marxismo ortodoxo. Por el sustrato político de la dominación que enfatizan los elitistas clásicos, su clase política se puede personificar como una burocracia. Esta es una interpretación legítima pero no única del elitismo clásico.¹⁰

¿En qué fundamentan empero, tanto el marxismo ortodoxo como el elitismo clásico sus concepciones radicalmente opuestas de la burocracia política capitalista, o sobre qué bases el marxismo clásico califica a la burocracia política como instrumento y la escuela elitista clásica eleva a este sujeto a la condición de clase dominante? Responder a esta interrogante implica penetrar en el fundamento que tienen estas concepciones contrapuestas.

Si la burocracia política capitalista tiene o no poder propio es el punto nodal que sustenta y explica estas interpretaciones contrapuestas. Para el marxismo ortodoxo la burocracia política no tiene poder propio en el capitalismo, pues está desligada del mundo de la producción y depende de las clases sociales fundamentales, la burguesía y el proletariado, para la obtención de mercancías. La burocracia política asegura una mayor parte en el producto anual de mercancías y garantiza su supervivencia poniéndose al servicio de los intereses dominantes y siendo su instrumento.¹¹ Para el elitismo clásico, en cambio, la burocracia política tiene un poder derivado de su organización, talento y posesión de amplios recursos.¹² Desorganización, miopía, conformismo e impotencia son rasgos propios de la masa que incrementan el poder de la burocracia política. El marxismo niega el poder de la burocracia política capitalista juzgando

¹⁰ Una interpretación difundida, que difiere de la presentada en este ensayo, considera que más que una teoría de la burocracia, el elitismo clásico elabora una teoría de una clase dominante que cambia históricamente. En la Edad Media esta clase política o clase gobernante estaría integrada por barones, sacerdotes y funcionarios comunales, en el absolutismo por burócratas y cortesanos y en el capitalismo por terratenientes, capitalistas e inclusive políticos. Esta interpretación del pensamiento elitista puede verse en James Meisel, *El mito de la clase gobernante*, Gaetano Mosca y la "élite", Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1962, p. 45.

¹¹ Sobre cómo el marxismo ortodoxo ubica a la burocracia política capitalista en una relación mediata con la producción y en una dependencia estrecha con las otras clases puede verse en K. Marx, *El Capital, crítica de la economía política*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1946, Tomo II, Cap. XVIII, p. 332.

¹² Por el distinto fundamento que para los elitistas clásicos puede tener el poder de la burocracia, Parry distingue en esta corriente varios enfoques: 1] El enfoque organizativo, que explica a partir de la organización la superioridad de la burocracia, 2] el enfoque psicológico, que concede gran importancia al talento, 3] el enfoque económico, que coloca como el fundamento del poder de la burocracia a la posesión o manejo de los recursos económicos, 4] el enfoque institucional, que deriva el poder de la burocracia de su inserción en una institución. *Cfr.* Gerraint Parry, *Political Elites*, George Allen and Unwin Ltd, Londres, 1969, pp. 30-54.

su ubicación en el Estado y tomando en cuenta su alejamiento respecto al mundo de la producción, y el elitismo clásico sustenta la tesis opuesta de que la burocracia política sí tiene poder, observando las cualidades psicológicas y organizativas de la burocracia frente a la masa.

¿Cómo expresa, sin embargo, de acuerdo con el marxismo ortodoxo, la burocracia política en el contexto capitalista la falta de poder que la torna instrumento; y cómo es que esta fuerza social según la concepción contrapuesta, la del elitismo clásico, manifiesta un gran poder que la convierte en clase dominante? Responder a esta interrogante implica a su vez penetrar en los hechos de la realidad en que intenta sustentar cada escuela su tesis respectiva.

La burocracia política de índole capitalista, va a expresar según el marxismo ortodoxo su falta de poder y su carácter de instrumento de la burguesía, poniendo al Estado prioritariamente al servicio de la burguesía. El Estado —bajo esta inclinación social— primero va a propiciar el advenimiento y desarrollo de la burguesía, y posteriormente, como Estado patrón, Estado juez, Estado árbitro, va a permitir la consolidación definitiva del dominio de tal clase.¹³ Según el elitismo clásico la burocracia política va a expresar su poder y carácter de clase dominante imponiendo la fórmula política conveniente, ejerciendo circunstancialmente la coacción o la violencia¹⁴ y regulando, como freno o acelerador, el proceso de cambio social.¹⁵ Con base en criterios teóricos distintos, cada corriente evalúa el poder de la burocracia política capitalista.

Dado que se han analizado en sus fundamentos y razones las teorías polares que sostienen el poder o servidumbre de la burocracia capitalista, cabe ahora preguntarse cuál es el origen científico del otro dilema que cuestiona el carácter racional o irracional de la burocracia política en el capitalismo. Teorías científicas opuestas, también dan pie a tales concepciones que versan sobre la naturaleza de la burocracia política capitalista.

El marxismo ortodoxo y la teoría weberiana son las corrientes de pensamiento que han abordado el tema de la racionalidad o irracionalidad

¹³ Marx explica a partir del caso francés cómo el Estado de estas dos formas favorece a la clase dominante. Es más, cronológicamente Marx distingue estos dos papeles del Estado francés, cuando señala que bajo Napoleón el Estado es el medio para preparar el advenimiento de la burguesía y bajo la República parlamentaria es ya decididamente el instrumento de la clase dominante. *Cfr.* K. Marx, *El dieciocho...* *op. cit.*, pp. 340.

¹⁴ Cabe señalar que precisamente uno de los puntos de acuerdo entre los elitistas clásicos es que el poder se basa a la vez en el ejercicio del fraude y la violencia, y en la búsqueda de una legitimidad por consenso. Sobre cómo los elitistas clásicos coinciden en este punto y en otros supuestos véase la obra de James Burnham, *The Machiavellians Defenders of Freedom*, The John Day Company, Inc., Nueva York, 1943, p. 225.

¹⁵ Robert Michels, uno de los exponentes más claros del elitismo clásico, pone de relieve cómo el poder de la burocracia se sustenta en la historia cuando dice: "[...] la clase gobernante o la clase política [...] constituye el único factor de eficacia durable en la historia del desarrollo humano", *op. cit.*, pp. 406-407.

de la burocracia política capitalista, constituyendo ambas la fuente científica del segundo dilema. El marxismo ortodoxo subrayó el carácter irracional y parasitario de la burocracia política capitalista y la teoría weberiana destacó el carácter racional de la burocracia moderna e industrial. Pero cada una de estas hermenéuticas aborda el problema con una diferencia esencial: mientras que para el marxismo ortodoxo es definitiva y contundente la irracionalidad de la burocracia política capitalista, para la teoría weberiana la racionalidad de la burocracia política industrial es sólo predominante, es decir, la teoría weberiana contempla y acepta cierta irracionalidad en la burocracia política capitalista.

Pero ¿sobre qué tipo de elementos construye el marxismo ortodoxo su concepción de la irracionalidad absoluta de la burocracia política capitalista y en qué fundamenta a su vez la teoría weberiana la tesis de la racionalidad predominante de esta fuerza social?

La burocracia política capitalista aparece para el marxismo ortodoxo como fuerza irracional y parasitaria por su localización objetiva en el sistema. Es concretamente el alejamiento que tiene la burocracia política capitalista respecto a la esfera de la producción y su desvinculación del proceso de reproducción material, lo que hace a la burocracia política capitalista fuerza improductiva, irracional y parasitaria, distinguiendo a este sujeto político de las clases sociales, vinculadas al mundo de la producción y de la reproducción material. Productividad e irracionalidad se emplean en el marxismo ortodoxo como sinónimos, hecho explicable por la dimensión prioritariamente económica de la hermenéutica marxista.

Sin embargo, de acuerdo con el marxismo ortodoxo la irracionalidad de la burocracia política capitalista alcanza una dimensión política, en tanto este sujeto parece portador de un poder político ineficaz. Marx ilustra esta incompetencia e irracionalidad de la burocracia política capitalista cuando se refiere a la burocracia bonapartista como "aquel cuerpo que acaba por taponar todos los poros de la sociedad."¹⁶ Es más, para el marxismo ortodoxo la irracionalidad política de la burocracia capitalista se manifiesta en que esta fuerza promueve coaligada con otras fuerzas sociales, una sociedad desigual e inhumana, una sociedad capitalista.

La teoría weberiana sustenta sobre bases radicalmente distintas la racionalidad de la burocracia moderna.¹⁷ De acuerdo con esta corriente, la burocracia política capitalista, así como cualquier otra burocracia, es prototipo de organización eficaz técnicamente, y de allí su racionalidad. Pero según la teoría weberiana, la organización y racionalidad técnica

¹⁶ Cfr., K. Marx, *El dieciocho brumario...* op. cit., p. 288.

¹⁷ Las reflexiones de Max Weber sobre el carácter racional de la organización burocrática se encuentran fundamentalmente en dos textos: *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1947, p. 219; *Max Weber on Law in Economy and Society*, Harvard University Press, Cambridge, 1954, pp. 354ss, citados por Reinhard Bendix en *Max Weber*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1970, pp. 398-401.

de la burocracia política capitalista se presenta en una doble dimensión. En lo interno, por su organización interna, su división sistemática del trabajo, su delegación jerárquica de autoridad, su apego a normas y principios, su *ethos* técnico, la burocracia política capitalista aparece como fuerza racional. Según la teoría weberiana, en lo externo la burocracia política capitalista aparece como fuerza racional por el intento que hace este sujeto de racionalizar los procesos sociales y organizarlos administrativamente.¹⁸ El carácter técnico de la burocracia política capitalista dota a esta fuerza de un carácter racional, según la teoría weberiana.

No obstante, el peligro de que la burocracia política capitalista se convierta en fuerza irracional, pese a su carácter predominantemente racional, es contemplado por la teoría weberiana. De allí que su juicio sobre la racionalidad de la burocracia política no sea absoluto sino relativo y que tampoco sea absoluta su inclinación hacia un gobierno burocrático frente a una alternativa carismática.¹⁹ Es el exceso de organización, de especialización, lo que, según la teoría weberiana, puede conducir a la burocracia política capitalista a construir una sociedad cada vez más desigual, corrupta e inhumana. Ese puede ser el saldo externo de la irracionalidad de la burocracia política en el capitalismo. En lo interno, advierte la teoría weberiana que la hegemonía de los especialistas, de los funcionarios de rutina frente a los políticos con altos ideales, es lo que puede transformar a la burocracia política capitalista en fuerza irracional.

Pero si se encuentra el origen teórico de los dilemas que se debaten sobre la burocracia política tanto en la teoría weberiana como en el marxismo ortodoxo y en la teoría elitista clásica, cómo explicar que éstas hermenéuticas construyan concepciones no sólo distintas sino opuestas sobre la burocracia política capitalista. Una pregunta adicional es cómo explicar el que no sólo hayan sobrevivido tales concepciones, sino que hayan cobrado nueva vigencia.

La evolución propia del capitalismo y la transformación que experi-

¹⁸ Para la teoría weberiana, el hecho de que la burocracia no sea un grupo sino una organización que se extiende a diversas instancias; la economía, la religión, el ejército, es lo que da pie a la extensión del proceso de burocratización. Martin Albrow define claramente el significado de la burocracia como grupo y como organización. Cfr., Martin Albrow, *Bureaucracy* (Series: Key concepts in Political Science), MacMillan and Co., Londres, 1970.

¹⁹ Sucede precisamente lo contrario; Max Weber se inclina hacia un mando ejercido por los hombres de carisma y desprecia el gobierno de burócratas. Es palpable la admiración de Weber hacia el político y no frente al funcionario en su obra. *Max Weber, El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967. Eugène Fleischmann explica la inclinación de Weber hacia el mando carismático en función de la influencia que tiene en su pensamiento la doctrina de Nietzsche. Es sobresaliente, por otra parte, el análisis que hace Fleischmann de los valores ocultos en el pensamiento weberiano. Eugène Fleischmann, "De Weber a Nietzsche", *Archives Européennes de Sociologie*, Tomo V, 1964, Núm. 2, pp. 197, 198-203.

menta la burocracia política en el sistema, es sin duda, un dato esencial para explicar por qué sobre un mismo objeto, la burocracia política, se presentan concepciones distintas y opuestas. La burocracia política, de ser en la genesis del capitalismo un sostén, aunque básico, del Estado absolutista, pasa a ser, con la internacionalización del capital y el desarrollo industrial, grupo que se reproduce y extiende su hegemonía a la sociedad civil, a la Iglesia, al ejército.²⁰ El marxismo ortodoxo reduce la burocracia política capitalista a instrumento de gobierno por su menor peso real en la sociedad europea de finales del siglo xix; la teoría elitista clásica y la teoría weberiana vislumbran a la burocracia política capitalista como organización racional y clase dominante por su mayor peso real en la sociedad europea del siglo xx.

Asimismo, el capitalismo se ve acompañado por la génesis y el desarrollo del proletariado, proceso esencial para explicar las concepciones diferentes que emergen acerca de la burocracia política capitalista. Para detener el avance del proletariado, la teoría elitista clásica plantea la dominación de la burocracia política. En cambio, es para impulsar al proletariado que la desmistificación del dominio de la burguesía en el capitalismo se impone al marxismo ortodoxo y adquiere relevancia su tesis de que la burocracia política es sólo instrumento.

Pero si la lucha política e ideológica entre marxistas y no marxistas es esencial para entender el nacimiento de estas concepciones sobre la burocracia política, también es vital este factor para la supervivencia de la controversia. En efecto, todavía hoy en día los estudiosos de la realidad social se sienten obligados a tomar partido ya sea en favor de las ideologías conservadoras que subyacen tras el elitismo clásico o la teoría weberiana, o en favor de la ideología revolucionaria que sustenta y da pie, el marxismo ortodoxo. Esta es una presión política que influye en las concepciones polares que se adoptan sobre la burocracia política capitalista.

El hecho es que el trabajo sociológico en torno a la burocracia política capitalista, a lo largo de los dos últimos siglos, no se aparta de estos viejos dilemas. Su continuidad se expresa en la reproducción de ensayos teóricos que profundizan en los procesos que permiten a la burocracia capitalista ser clase dominante o instrumento, fuerza racional e irracional²¹ o en la multiplicación de estudios nacionales en los que se muestran los procesos particulares que permiten a una burocracia concreta asumir uno de los papeles o facetas enunciadas en los dilemas. Pero lo defini-

²⁰ Sobre cómo el proceso de burocratización que se inicia en el Estado se extiende todo a lo largo de la sociedad capitalista. Véase la obra citada de Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*.

²¹ Entre los estudios teóricos que se conservan en el marco de los dilemas y no se apartan de una de las concepciones implícitas en ellos, cabe citar el de Ralph Milliband. Este sociólogo inglés explica los procesos concretos mediante los cuales la burocracia actúa como instrumento de la burguesía, defiende en lo económico los intereses de esta clase y preserva su ideología. *Cfr.*, Ralph Milliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1970.

tivo es que en el análisis de la burocracia política capitalista no se han planteado nuevos o distintos enfoques.

Si bien en teorías clásicas de la sociedad y en la ideología capitalista, subyace el origen o fuente teórica de los dilemas, estas esferas no funcionan en forma independiente. Los mismos científicos sociales adoptan una posición frente a la sociedad capitalista y frente a la ideología capitalista y esta posición influye en las teorías que construyen. Los marxistas ortodoxos intentan a la vez desmistificar las bases de la sociedad capitalista y desnudar la ideología capitalista; su tesis de que la burocracia política capitalista es instrumento irracional se erige precisamente como contra-ideología frente a la ideología oficial del capitalismo. Los elitistas clásicos, por una parte, y Weber, por la otra, son más simpatizantes de la sociedad capitalista; incluso adoptan y reproducen los valores de la sociedad capitalista²² al presentar a la burocracia como fuerza dominante y agente racional. Es claro que su teoría va mucho más allá de la ideología capitalista, ya que es un intento de interpretar la conducción política de la sociedad capitalista en forma científica.

Si bien en estas teorías se ha intentado encontrar el origen teórico de los dilemas, es necesario pasar a su confrontación en la realidad histórica social. En esta confrontación se va a desentrañar la naturaleza de la burocracia política capitalista.

LA CONFRONTACIÓN PRÁCTICA DE LOS DILEMAS

Tales dilemas apuntan a dos niveles de la burocracia política capitalista. El primero hace referencia al poder de la burocracia política, y confrontarlo con la realidad implica responder a la interrogante de si las burocracias políticas capitalistas han tendido a ser clases dominantes o instrumentos de dominación. El segundo dilema pone en cuestión el carácter de fuerza social de las burocracias políticas capitalistas y confrontarlo con la práctica implica responder a la disyuntiva de si las burocracias políticas capitalistas han tendido a ser fuerzas racionales y organizadoras de la sociedad o han asumido el carácter de fuerzas irracionales y órganos parasitarios de la sociedad capitalista.

Asimismo, se presenta como segunda alternativa en la confrontación práctica de los dilemas, el hecho de que las burocracias políticas capitalistas hayan llegado a presentar patrones de dominación y de racionalidad distintos a las concepciones implícitas en los dilemas, resultando éstos totalmente falsos. Y se plantea como tercera posibilidad que las buro-

²² Esta defensa del capitalismo propia de la teoría weberiana y de la teoría elitista clásica no significa que estas corrientes no postulen críticas parciales y menores al sistema.

cracias políticas capitalistas hayan combinado el estatus y el carácter que se muestran como incompatibles en los dilemas.

En la práctica histórica social del capitalismo, cuaja más bien la tercera posibilidad, pues las burocracias políticas capitalistas se muestran a la vez como fuerzas dominantes, amas y esclavas, y como fuerzas dotadas a la vez de racionalidad e irracionalidad. Las burocracias políticas capitalistas llegan en este sentido a combinar lo que en la teoría era imposible. La realidad siempre es más rica y contradictoria de lo que prevé el pensamiento.

Pero en primer término es necesario confrontar el estatus o el poder de la burocracia política capitalista, que se pone en duda en el primer dilema. La interrogante que surge es por qué las burocracias políticas capitalistas no han sido ni una clase dominante ni un instrumento de dominación y es propio de ellas el desarrollo de una tercera naturaleza, en la que se muestran a la vez como fuerzas dominantes —clase— y como fuerzas dominadas —instrumento.

Comencemos por lo más obvio. Las burocracias políticas capitalistas, por su inserción en la estructura social, no son la clase dominante o el actor central del capitalismo que postula en un nivel simplificado la ideología capitalista y sistematiza en un nivel más científico la teoría elitista clásica. La burocracia política capitalista finca su poder en el Estado y tiene una relación mediata con la esfera de la producción. Por su lejanía respecto a la esfera de la producción, la burocracia no tiene el suficiente poder ni los recursos necesarios para ser clase dominante, y concomitantemente no tiene poder sobre las clases dominadas, condición esencial para ser dominante. En el capitalismo, por su posición respecto a la producción y su control sobre las clases dominadas, la burguesía es realmente la clase dominante. La tesis de que la burocracia política es una clase dominante falsifica la realidad.

Una excepción histórica se presenta frente a esta pauta regular o ley que niega el carácter de clase dominante de la burocracia política capitalista. En aquellas situaciones sociales en las que no ha aparecido la burguesía o clase dominante, como es propio de los albores del capitalismo, o en una situación de equilibrio entre la burguesía —o clase dominante— y las clases dominadas es que la burocracia política capitalista desempeña el papel de clase dominante.²³ La burocracia política capitalista llega a

²³ La teoría marxista ortodoxa, elaborada por Marx, Engels y Lenin, analiza las situaciones de equilibrio social en que la burocracia llega a ser una clase dominante. Los marxistas engloban tales situaciones bajo el común denominador de situaciones bonapartistas. Ejemplos de gobiernos bonapartistas, donde hay un equilibrio entre las clases dominantes, dando pie a la autonomía de la burocracia y a la conversión de estas fuerzas en una clase dominante son Francia bajo el imperio de Napoleón, Alemania gobernada por Bismarck y Rusia liderada por Kerensky. Para un análisis del tema véanse los libros citados en la segunda parte de la nota 8.

ser clase dominante por una situación de vacío de poder que se origina por la inexistencia o debilidad precaria de la burguesía.

No obstante, la burocracia política capitalista tampoco tiende a desempeñar el papel de instrumento de dominación de la burguesía, opuesto y contrario al estatus de clase dominante que le han atribuido versiones parciales y polarizadas del marxismo ortodoxo y que constituye la segunda concepción implícita en el dilema. Tal estatus empobrece el papel complejo que en la realidad asumen las burocracias políticas capitalistas, pues esta fuerza social a la vez que instrumento de la burguesía, lucha por su propio interés. Este doble papel de la burocracia política en el capitalismo es prioritario. El interés general puede asimismo representar circunstancialmente la burocracia política capitalista y en otra alternativa puede encarnar también los intereses de otras clases que no son la burguesía. La burocracia política tiende en la práctica a actuar en forma mucho más compleja de lo que se preveía en la teoría.

Pero sólo en una situación excepcional la ley se rompe y la burocracia política capitalista se convierte en instrumento de la burguesía. Tal excepción es lógica si se recuerda la excepción anterior: si la burocracia capitalista puede llegar a constituir una clase dominante cuando no se ha desarrollado otra clase dominante; puede —en el otro polo— llegar a ser instrumento de la burguesía cuando no se han llegado a conformar las clases dominadas,²⁴ es decir, cuando los grupos socioeconómicos que podrían llegar a configurar una clase no se han desarrollado en lo político, manifestando una conciencia precaria o una organización primitiva que no concuerda con el desarrollo y organización propios de una clase. Frente a una masa que por su atraso no llega a constituir una clase dominada, la burocracia política capitalista pierde representación, capacidad de mediación y negociación, y puede entonces tornarse en instrumento de la burguesía.

¿Cuál es la naturaleza propia de la burocracia política capitalista si no es clase o instrumento de dominación, o cómo combina esta fuerza social los dos caracteres integrando una tercera naturaleza? Una vez que se ha analizado lo que la burocracia política no es, parece necesario describir lo que es.

La burocracia política capitalista es, en lo esencial, instrumento de la burguesía, puesto que en forma prioritaria defiende los intereses generales de la clase burguesa y dirige los conflictos interburgueses que se originan tanto entre grupos dedicados a distinta actividad económica como entre grupos regionales y metropolitanos que compiten por la extensión de su dominación. Pero la burocracia política capitalista no se circunscribe a este estatus ya que a la vez esta fuerza social funge como ins-

²⁴ En muchos de los países latinoamericanos, por la ausencia de las clases subalternas o por el escaso desarrollo político de la clase obrera y de la clase campesina, la burocracia política tiende a convertirse en títere de las atrasadas burguesías. Es en este contexto histórico-geográfico donde funciona esta excepción.

trumento de otras clases sociales, como las clases explotadas y subalternas y de categorías sociales intermedias que no son clases. Simultáneamente, la burocracia política capitalista es fuerza dominante sin ser clase dominante. El ser guardiana última del sistema capitalista y de las clases en él beneficiarias, representante circunstancial del interés general, instrumentadora de la fórmula política del momento sea de consenso o de violencia, es lo que hace de la burocracia política capitalista fuerza dominante.

“Servidora dominante” es la fórmula que mejor describe la doble naturaleza de la burocracia política capitalista. The Ruling Servant, como se le ha llegado a denominar en inglés,²⁵ pero sin explicar y desarrollar teóricamente tal fórmula. Un enfoque dialéctico presupone esta fórmula, pues a partir de ella se plantea a la vez como posibilidad y como imperativo, contemplar a la burocracia política capitalista en sus dos caras distintas y complementarias, a la vez como amo y como esclavo, como “servidora dominante”. Estas dos caras son distintas pues ponen de relieve funciones diferentes y opuestas desempeñadas por la burocracia política capitalista. Por una parte, esta fuerza domina y se impone, por otra parte, obedece y se somete. Estas dos funciones desempeñadas por la burocracia política capitalista son complementarias pues en la práctica esta fuerza social se puede imponer mejor, por ser servidora de la burguesía y puede ser mejor servidora de la burguesía, por la dominación general que ejerce sobre la sociedad.

¿Por qué, sin embargo, en el contexto capitalista la burocracia política puede desempeñar sin conflicto este doble estatus aparentemente contradictorio de fuerza dominante y servidora?

La estructura misma del capitalismo, y concretamente la relativa separación que priva en este sistema entre economía y política, fomenta y permite que la burocracia política pueda desempeñar el estatus de servidora dominante. La relativa autonomía de la política permite a la burocracia política capitalista ser dominante, su final supeditación a la economía la hace servidora. Asimismo, la estructura social propia del sistema capitalista auspicia el hecho de que la burocracia política alcance tal estatus. Las clases dominantes, es decir las burguesías, parecen haber comprendido que funciona mejor el sistema cuando el poder político no está en sus manos sino que está depositado en una burocracia política dotada con suficiente poder como para ser fuerza social, pero sin dejar de estar a su servicio.²⁶

Es común a todas las sociedades capitalistas que la burocracia política se convierta en servidora dominante. En dos excepciones (explicadas previamente) la burocracia política puede ser sólo servidora o sólo dominante. Es más, con el reciente desarrollo del capitalismo de Estado, la

²⁵ El término de servidora dominante es empleado en un estudio inglés que compara las burocracias inglesa, francesa y rusa, mostrándose las peculiaridades de cada una de ellas. Cfr. Eric Strauss, *The Ruling Servants, Bureaucracy in Russia, France and Britain*, Frederick and Praeger Publishers, Nueva York, 1960.

²⁶ Cfr. Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

burocracia política se consolida como servidora dominante. El fortalecimiento del Estado y su intervención en diversas áreas otorga mayor poder a la burocracia política capitalista, la hace más dominante pero a la vez fortalece sus ligas con la burguesía y auspicia el sometimiento a ésta. El estatus de la burocracia política capitalista como servidora dominante cobra creciente realidad en el capitalismo.

Una vez que ha sido verificada la posición de dominación o el estatus de la burocracia política en el capitalismo, es necesario confrontar a las burocracias políticas capitalistas en función del segundo dilema, el que discute su racionalidad o irracionalidad.

La burocracia política capitalista demuestra en la praxis no ser ni una organización racional ni un agente irracional para asumir una tercera naturaleza. No es como en el caso anterior, en que demostrando que la burocracia política capitalista no es clase dominante ni instrumento de dominación se llega a la conclusión de que esta fuerza social se constituye como servidora dominante. La burocracia política capitalista es a la vez racional e irracional y a partir de la mezcla de estos dos rasgos se constituye su naturaleza. No es real, por tanto, el antagonismo entre las dos concepciones que postulan la racionalidad e irracionalidad de la burocracia política capitalista; por consiguiente no hay que inclinarse hacia una de estas concepciones sino que cada una hace referencia a un plano distinto de racionalidad de la burocracia política capitalista.

La concepción de la burocracia política capitalista como sujeto racional —que tiene su origen no científico en la idealización que el hombre común construye en torno a este sujeto y su origen científico en la teoría weberiana— alude a la racionalidad técnica de la burocracia política capitalista que se produce en la estructura interna de ésta y en el proceso técnico que difunde en la sociedad. La concepción de la burocracia política capitalista como sujeto irracional —que tiene su origen no científico en el desprecio que el hombre común puede experimentar hacia la burocracia y que en el nivel científico es sistematizada por el marxismo ortodoxo— hace en cambio referencia a la irracionalidad social que esta fuerza presenta por el balance de intereses sociales que promueve. Por tanto, no es contradictorio que la burocracia política capitalista sea racional en lo técnico e irracional en lo social. Lo que sucede es que esta distinción analítica en torno a la racionalidad de la burocracia política capitalista no está contemplada en el dilema, y por eso estas dos concepciones parecen a primera vista antagónicas.

¿Cómo refleja la burocracia política capitalista su racionalidad técnica y su irracionalidad social dado que esta amalgama constituye la naturaleza real de la burocracia política capitalista?

La burocracia política capitalista se muestra como fuerza racional en lo técnico por el tipo de organización interna que adopta y por la forma en que difunde este tipo de organización en la sociedad, transformando las relaciones sociales. Con base en la división jerárquica del trabajo, la delegación jerárquica de la autoridad, el profesionalismo y la difusión

de una moral de eficacia, la burocracia política capitalista se organiza a sí misma e intenta organizar a la sociedad.²⁷ Por este doble proceso interno —es decir que se produce en el seno de la propia burocracia política— y externo —que parte de la burocracia política hacia la sociedad—, la burocracia política capitalista puede ser identificada como sujeto racional.

¿Cuán importante es este carácter racional técnico de la burocracia política capitalista? Es vital, en tanto implica un cambio profundo de las relaciones capitalistas tradicionales. Éstas, sujetas antes al azar, a las leyes del mercado, empiezan a ser planeadas por el proceso de racionalización técnica que la burocracia política capitalista imprime en la sociedad.

Sin embargo, el carácter socialmente irracional de la burocracia política capitalista se demuestra en otras manifestaciones: en que esta fuerza social tiende a impulsar y a conservar, aunque no sola sino en colaboración con las clases dominantes, un tipo de sistema social de creciente explotación económica y un modelo político de creciente violencia. Por el tipo de sociedad que desarrolla, por los métodos políticos que pone en boga, la burocracia política capitalista es socialmente irracional.

¿Qué explica, empero, el hecho de que la burocracia política capitalista sea racional en lo técnico o en los medios e irracional en lo social o en los fines, siendo esta naturaleza aparentemente contradictoria, funcional y congruente en la burocracia política capitalista? La explicación está más allá de la burocracia política capitalista; reside en la lógica del sistema social.²⁸ El capitalismo se desarrolla con base en una filosofía de la racionalización técnica cuya meta es incrementar a toda cosa la ganancia. No son propios de este sistema una racionalidad social o la búsqueda de una sociedad más igualitaria y por ende más racional. La burocracia política capitalista reproduce en este sentido la irracionalidad social del sistema y su racionalidad técnica.

Por otra parte, no es monopolio exclusivo de la burocracia política capitalista este doble carácter: racional en lo técnico e irracional en lo social. El ejército, la Iglesia, las empresas privadas y otras instituciones del sistema capitalista en términos generales, aunque no sin excepciones particulares, tienden a fungir como fuerzas técnicamente racionales en su estructura interna, pero son irracionales socialmente por el tipo de

²⁷ Tal parece que el paradigma weberiano sobre la dominación legal ejercida por un cuadro burocrático refleja bastante claramente los elementos que hacen a la burocracia racional en lo técnico. En el paradigma se señala a la jerarquía administrativa rigurosa, las competencias rigurosamente fijadas y la calificación profesional de los miembros, como los elementos que hacen a la burocracia racional en lo técnico. *Cfr.* Max Weber, *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

²⁸ Sobre el tema de la racionalidad e irracionalidad del sistema capitalista, *cfr.* Maurice Godelier, *Racionalidad e irracionalidad en la economía, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1967.*

sociedad desigual y violenta que consolidan. Por último, estas instituciones son parte de un mismo engranaje social.

Entre la racionalidad técnica de la burocracia política capitalista y su irracionalidad social se presentan distintos contrastes. Estas variaciones se dan en función de los tipos de regímenes políticos que se reproducen en el capitalismo.

En sociedades capitalistas totalitarias, las burocracias políticas llegan a extremos en su racionalidad técnica e irracionalidad social. La burocracia nazi ilustra en forma ejemplar este tipo de contradicción. Desde el punto de vista de su organización interna, división del trabajo, superespecialización, delegación jerárquica de la autoridad, apego a normas generales y competencia profesional de sus miembros, la burocracia nazi es una maquinaria perfecta. A su vez, la burocracia nazi propicia la racionalización técnica de la sociedad alemana al reorganizarla con mayor planeación e intervención del Estado. Por este doble aspecto, interno y externo, la burocracia nazi es prototipo de racionalidad técnica. Pero la burocracia que dirige políticamente la Alemania nazi es prototipo de irracionalidad social porque produce, aunque con sorprendente consenso social, una de las sociedades más desiguales e inhumanas que se han visto en la historia.

Las burocracias políticas de sociedades capitalistas menos autoritarias y más pluralistas²⁹ son menos extremistas en su racionalidad. Si desde el punto de vista técnico pueden ser organizaciones no tan perfectas o no tan claras promotoras de un proceso de racionalización, tales burocracias políticas capitalistas son menos irracionales en lo social pues consolidan un sistema con mayor participación social y menor violencia. Estas variaciones en el comportamiento de la burocracia política capitalista parecen sujetas a una regla: la burocracia política capitalista requiere ser técnicamente más racional cuando es más irracional socialmente, para así, a través de su organización propia y la organización técnica de la sociedad, consolidarse a sí misma y asegurar el control social. La mayor racionalidad técnica sirve como compensación, como dique de defensa frente a una mayor irracionalidad social.

Si bien es pauta normal y hasta ley en el capitalismo, que la burocracia política tienda a ser técnicamente racional y socialmente irracional, hay una excepción a esta regla: la de las burocracias políticas capitalistas que gobiernan en los contextos subdesarrollados y no han llegado a una racionalidad técnica. Estas burocracias son irracionales por su organización interna, basada más bien en el nepotismo, en una moral política y no técnica, en el diletantismo y en el tipo de administración personalista y clientelista que tienden a promover. Si bien la presencia de una buro-

²⁹ Las burocracias inglesa, francesa y norteamericana del siglo xx son, por ejemplo, menos irracionales socialmente que la burocracia nazi, en tanto que dan pie a una sociedad menos inhumana y más pluralista, pero a la vez no son maquinarias técnicamente tan perfectas como la burocracia nazi.

cracia técnicamente irracional o patrimonial es factible en el capitalismo,³⁰ sobre todo como modo de transición a un creciente desarrollo y racionalización, no es factible encontrar una burocracia socialmente racional. Una racionalidad social es contraria e incompatible por completo con el sistema y, por ende, es imposible la presencia de una burocracia socialmente racional.

Es pertinente hacer dos aclaraciones una vez que los viejos y hasta falsos dilemas en torno a la burocracia política capitalista se han confrontado en la práctica histórica social apareciendo las burocracias concretas como fuerzas contradictorias, pues si desde el punto de vista de la dominación son amas y esclavas, es decir, servidoras dominantes, desde el punto de vista de su acción aparecen como sujetos racionales en lo técnico e irracionales en lo social.

La primera aclaración es de índole metodológica, pues revela el proceso cognoscitivo mediante el cual se ha otorgado a la burocracia política capitalista el estatus de servidora dominante y el carácter de fuerza racional en lo técnico e irracional en lo social. A partir de una observación preliminar sobre el comportamiento de las burocracias políticas capitalistas se arriva a esta doble fórmula. Una investigación concreta en el marco de sociedades capitalistas que presentan distintos modelos políticos se requeriría para conocer la verdadera riqueza, pero a la vez los límites de esta doble fórmula, que aclara el estatus de dominación de la burocracia política capitalista y evalúa su acción en la estructura social.

La segunda aclaración es, en cambio, teórica, pues intenta poner de relieve cómo alcanzan distinto grado de realidad las teorías clásicas de la burocracia política que subyacen tras estos dilemas, cuando se confrontan con la realidad de las burocracias políticas capitalistas. El marxismo ortodoxo y la teoría weberiana salen bien librados de la confrontación, en tanto las burocracias políticas capitalistas se muestran a la vez como instrumento básico aunque no exclusivo de la burguesía, desde el punto de vista de la dominación, y como fuerzas irracionales en lo social y racionales en lo técnico. El marxismo ortodoxo puso de relieve el carácter irracional de la burocracia política capitalista y explicó su estatus de instrumento. Sobre la racionalidad técnica de la burocracia política capitalista arrojó luz la teoría weberiana. La teoría elitista clásica es, en cambio,

³⁰ La burocracia política que está al frente del Estado mexicano a partir de la Revolución de 1910, pese al avance del país frente a los países latinoamericanos, ilustra el caso de una burocracia técnicamente irracional porque en ella prevalecen como normas básicas el nepotismo, el clientelismo y el personalismo. En otros países latinoamericanos con incipiente grado de desarrollo, se propagan también burocracias técnicamente irracionales. Sobre el caso mexicano hay monografías globales que ilustran el carácter poco técnico de la burocracia. *Cfr.* León Vicent Padget, *The Mexican-Political System*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1966. Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1971*; Bertha Lerner de Sheinbaum y Susana Ralsky de Cimet, *El poder de los presidentes (Alcances y Perspectivas)*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México, 1978.

la más perjudicada en la confrontación, en tanto que su concepción de la burocracia como clase dominante idealiza y distorsiona el estatus real de la burocracia política capitalista. La burocracia capitalista es fuerza dominante, pero no tiene los atributos objetivos y subjetivos para ser base dominante. La conclusión general es que son más profundas y desmistificadoras de la realidad, las concepciones marxistas y weberiana de la burocracia política capitalista, aunque su interpretación sea parcial. La teoría elitista clásica aparece más equívoca en la confrontación práctica, aunque sus postulados no deben descartarse totalmente en la comprensión de la burocracia política capitalista.

Pero surge otra interrogante que apunta más hacia el futuro, a trazar perspectivas: ¿qué enseñanza se puede extraer de la presentación de los dilemas y de su confrontación práctica que sea útil al análisis de la burocracia política capitalista? O, poniéndolo en otros términos, ¿cómo estos dilemas que, tomados como respuestas, empobrecen la comprensión de la burocracia política capitalista, empleados adecuadamente como interrogantes pueden enriquecer la comprensión del fenómeno? ¿qué implica, por tanto, el empleo adecuado de estos dilemas?

LAS BUROCRACIAS POLÍTICAS CAPITALISTAS EN NUEVA PERSPECTIVA

Las burocracias políticas de índole capitalista deben ser vistas haciendo un uso adecuado de los dilemas que garantice un análisis más rico y explicativo, bajo tres imperativos o tres enfoques relativamente independientes.

Primero. Las burocracias políticas capitalistas deben ser vistas bajo una cosmovisión dialéctica. Es decir, a partir de estos dilemas debe verse a las burocracias concretas en sus contradicciones internas y externas, y no como fuerzas plenamente congruentes o lineales ya sea en su interior o en su acción en la sociedad. Esto significa concretamente que si se indaga sobre el estatus de dominación de la burocracia política capitalista, se lo debe contemplar como sujeto servidor pero a la vez dominante. Si lo que interesa es, en cambio, el saldo de acción de la burocracia política capitalista, se la debe analizar como fuerza racional e irracional.

Sólo si se logra contemplar a las burocracias políticas capitalistas en forma dialéctica o a la luz de los dos ángulos contemplados en cada uno de estos dilemas, se lograrán superar los enfoques parciales con que se ha tendido a interpretar en este fenómeno. ¿Cuáles son tales enfoques? El enfoque político que contempla a la burocracia política capitalista casi como único sujeto político, como clase dominante; el enfoque económico que reduce la burocracia política capitalista a instrumento de los intereses económicos; el enfoque idealizador, que sólo contempla los aspectos

positivos de la burocracia política capitalista, es decir, que sólo subraya su racionalidad y eficacia; y el enfoque devaluativo, que subraya sólo los aspectos negativos, o la ineficacia e irracionalidad, lentitud y rutinización de la burocracia política capitalista.

Esta dialéctica que se propone como imperativo en el análisis de la burocracia política capitalista es, por otra parte, garantía de un mayor nivel explicativo y de una valoración más real del fenómeno. Desde el punto de vista de la sociología del conocimiento, esta dialéctica presupone adoptar una posición ecléctica, pues exige incorporar concepciones teóricamente opuestas elaboradas por las teorías clásicas. Pero lo que conduce al eclecticismo es el comportamiento complejo y contradictorio de las burocracias políticas capitalistas y no una predisposición previa. Una vez explicado el primer imperativo bajo el cual las burocracias políticas capitalistas deben ser vistas, es necesario pasar al segundo imperativo.

Segundo. Si las burocracias políticas capitalistas son vistas a través de estos dilemas, requieren de un *análisis contextual*, pues éste concede finalmente mayor sentido a los dilemas y permite explicar problemas tan sustanciales como ante qué fuerzas la burocracia política capitalista actúa como servidora dominante o como fuerza racional técnicamente y socialmente irracional.

El análisis del contexto estructural es por otra parte aquel que no sólo proporciona un contenido a los dilemas sino que explica por qué las burocracias políticas capitalistas se apartan de las pautas regulares de comportamiento y no constituyen ni una fuerza a la vez servidora y dominante, ni una fuerza a la vez racional e irracional. En estos casos excepcionales la burocracia política capitalista tiende a actuar como mero instrumento de la burguesía, o como clase dominante, o como fuerza totalmente irracional.

¿Qué implica, empero, el análisis del contexto? Implica contemplar las fuerzas sociales que pueden ser determinantes y determinadas por y para acción de la burocracia política capitalista es decir, a las clases sociales, pues la vinculación de la burocracia política con la clase es determinante de su estatus y carácter. La burguesía, la pequeña burguesía, la clase obrera, los campesinos, son en este sentido fuerzas reales que permiten explicar la burocracia política capitalista, y no categorías —como la denominación de estratos medios, altos o bajos— que confunden el análisis.³¹ Pero sólo este tipo de análisis contextual puede permitir superar los estudios descriptivos de la burocracia política capitalista para garantizar estudios más profundos y explicativos.

³¹ Un estupendo artículo que explica las diferencias entre las categorías reales de la sociedad —las clases, y las categorías nominales— como los estratos es el de Rodolfo Stavenhagen, "Estratificación social y estructura de clases (un ensayo de interpretación)", *Ciencias Políticas y Sociales*, Año VIII, Núm. 27, enero-marzo de 1962, p. 86. Véase sobre el tema las apreciaciones de Ricardo Cinta, "Estructura de clases, élite del poder y pluralismo político" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 2; abril-junio de 1977, pp. 443-468.

Tercero. Por último, las burocracias políticas capitalistas deben ser vistas bajo un *enfoque más integral*, en el que simultáneamente se indague sobre la posición de dominación de la burocracia política capitalista y sobre el saldo de su acción. Los dos dilemas que giran en torno de la burocracia política capitalista no son alternativos o antagónicos sino complementarios.

En el ámbito sociológico, ha sido común pero erróneo contemplar las burocracias políticas capitalistas sólo a través de uno de los dilemas. Pensadores neomarxistas o neolíticos dirimen y cuestionan el estatus de dominación de la burocracia política capitalista colocando los primeros a ésta como instrumento y los segundos como clase dominante. Los estudiosos weberianos o los críticos de esta corriente, más bien intentan analizar la burocracia política capitalista a través de la dimensión de su racionalidad o irracionalidad.³²

¿Por qué es necesario contemplar las burocracias políticas capitalistas concretas en función de los dos dilemas, y no circunscribirse a uno de ellos? Porque finalmente así se comprende en forma más global a la burocracia política capitalista, como sujeto activo y pasivo, servidor y dominante, como fuerza negativa y positiva, racional e irracional. Las dos problemáticas se encuentran además vinculadas, puesto que la posición de dominación de la burocracia política capitalista depende de su naturaleza y su naturaleza depende de su dominación.

Pero surge una duda general, al margen de estas proposiciones concretas: ¿es que las burocracias políticas capitalistas deben ser necesariamente contempladas a partir de estos dos parámetros o dilemas, o es que la importancia de éstos es secundaria, de tal modo que pueden ser excluidos, sin mucho costo, del proceso de investigación?

Estos dilemas hacen referencia a dos caras esenciales y distintas de la burocracia política capitalista: al estatus de dominación o poder que tiene esta fuerza en la estructura social y al saldo de su acción. Un estudio de la burocracia política capitalista que se propusiera ignorar estas dos temáticas sería imposible, caería en el vacío y en una pobre neutralidad. Lo común es que en todo tipo de estudios sobre la burocracia política capitalista esté presente implícita o explícitamente un análisis de la posición de dominación que se atribuye a esta fuerza social —lo que implica el primer dilema—, o una valoración del saldo de acción de la burocracia en términos de eficacia o ineficacia— lo que se vincula al segundo dilema. La exclusión de los dos dilemas en la investigación concreta de la burocracia política capitalista es no sólo inconveniente sino excepcional.

³² Es pauta común, en este estudio, que a las burocracias se las contemple desde el punto de vista de su racionalidad interna o desde el punto de vista de su ubicación en la estructura social. Sobre estos dos enfoques, que prevalecen en el análisis de la burocracia, conviene consultar las reflexiones de Óscar Oszlak, *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, Documento CEDES, C. E. CLACSO, núm. 8, Buenos Aires, julio de 1977.

Sin embargo, nuevos enfoques sobre la burocracia política capitalista, no se invalidan por recuperar en el análisis estos dos dilemas que aluden al poder y carácter de la burocracia política. La burocracia política capitalista debe también ser vista, por ejemplo, como agente de conservación de una ideología dominante, como soporte de la imposición de una cultura de masas. Vincular este papel cultural de la burocracia política capitalista con los dilemas sería sumamente positivo pues el poder de la burocracia política capitalista y su carácter sin duda influyen y se ven influidos por los mensajes culturales que esta fuerza social difunde y transmite. Nuevos enfoques podrían complementar los viejos enfoques que están detrás de los dilemas.

Recapitulando, cabe hacer explícitos los objetivos de este ensayo. Primero hemos procurado abrir nuevas vetas para el análisis de la burocracia política capitalista, haciendo un uso adecuado de los dilemas. Segundo, en el plano teórico cognoscitivo intentamos develar el origen científico que tienen estos dilemas en distintas teorías sociológicas y el origen no científico, que proviene de la ideología capitalista. Desde el punto de vista práctico este ensayo pretende confrontar, aunque a grandes rasgos, los dilemas con la realidad de las burocracias políticas capitalistas. Debe ser ubicado y enjuiciado desde un triple plano, a la vez metodológico, teórico y práctico.