

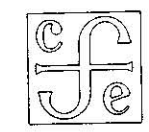
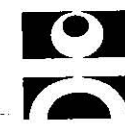
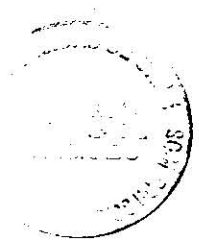
Traducción de  
MARÍA ANTONIA NEIRA BIGORRA

JAY M. SHAFRITZ  
ALBERT C. HYDE

S 525  
102  
21

CLÁSICOS  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

COLECCION FCE F.A.T. 0509/11 422741 - 514.5106



COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CAMPECHE  
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO

5525

## XII. LA ESTRUCTURA BUROCRÁTICA Y LA PERSONALIDAD\*

ROBERT K. MERTON

UNA estructura social formal y racionalmente organizada incluye pautas claramente definidas de autoridad en que lo ideal sería que cada serie de acciones estuviese relacionada de modo funcional con los propósitos de la organización.<sup>1</sup> En semejante organización está integrada una serie de cargos, de estatus jerarquizados a los que es inherente cierto número de obligaciones y privilegios minuciosamente definidos por unas reglas limitadas y específicas. Cada uno de estos cargos contiene un área de competencia y responsabilidad atribuidas. La autoridad, el poder de control que se deriva de un estatus reconocido, es inherente al cargo y no al individuo particular que desempeña el papel oficial. La acción oficial ocurre por lo común dentro del marco de reglas preexistentes en la organización. El sistema de relaciones prescritas entre los diversos cargos incluye un considerable grado de formalidad y una distancia social definida con claridad entre quienes desempeñan estos cargos. La formalidad se manifiesta por medio de un ritual social más o menos complicado, que simboliza y sostiene el orden de importancia de los diversos cargos. Esa formalidad, integrada con la distribución de autoridad dentro del sistema, sirve para minimizar las fricciones limitando en gran parte el contacto (oficial) con los modos definidos de antemano por las reglas de la organización. Se integran así una fácil predecibilidad de la conducta de los demás y un conjunto estable de expectativas mu-

\* Se reproduce con autorización de The Free Press, división de Macmillan, Inc., de *Social Theory and Social Structure*, por Robert K. Merton. Copyright © 1957, por The Free Press; copyright renovado en 1985 por Robert K. Merton. Ésta es una versión revisada de un artículo con el mismo título, que apareció en *Social Forces* 18, 1940.

<sup>1</sup> Para un desarrollo del concepto de "organización racional", véase Karl Mannheim, *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, Leiden, A. W. Sijthoff, 1935, en especial pp. 28 ss.

tuas. Además, la formalidad facilita la interacción de los ocupantes de los cargos, pese a sus mutuas actitudes privadas (quizá hostiles). De este modo, el subordinado queda protegido de la acción arbitraria de su superior, ya que las acciones de ambos se ven limitadas por un conjunto de reglas que los dos reconocen. Recursos y procesos específicos fomentan la objetividad y contienen el "rápido paso del impulso a la acción".<sup>2</sup>

### LA ESTRUCTURA DE LA BUROCRACIA

El tipo ideal de esa organización formal es la burocracia y, en muchos aspectos, el análisis clásico es el de Max Weber.<sup>3</sup> Como ya lo señaló Weber, la burocracia incluye una clara división de actividades integradas, que se consideran como deberes inherentes al cargo. En las regulaciones se encuentra especificado un sistema de controles y sanciones diferenciados. La asignación de funciones se hace sobre la base de calificaciones técnicas comprobadas por medio de procedimientos formalizados e impersonales (por ejemplo, exámenes). Dentro de la estructura de una autoridad jerárquicamente organizada, las actividades de los "expertos preparados y asalariados" están gobernadas por reglas generales, abstractas y claramente definidas que impiden la necesidad de emitir instrucciones específicas para cada caso. La generalidad de las reglas exige el uso constante de una catalogación, por la cual quedan clasificados todos los problemas y casos individuales sobre la base de normas designadas y son tratados en consecuencia. El tipo puro del funcionario burocrático es nombrado por un superior o por el ejercicio de una competencia impersonal; pero no es elegido. Una medida de la flexibilidad de la burocracia se logra eligiendo a los funcionarios superiores que, puede esperarse, expresarán la voluntad del electorado (por ejemplo, un cuerpo de ciudadanos o una junta de directores). La elección de los funcionarios superiores pretende afectar los propósitos de la or-

<sup>2</sup> H. D. Lasswell, *Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1936, pp. 120-121.

<sup>3</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1922, parte III, capítulo 6, pp. 650-678. [Hay edición especial del Fondo de Cultura Económica, *Economía y sociedad*.] Para un breve resumen del análisis de Weber, véase Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*, en particular las pp. 506 ss. Una descripción, que no una caricatura, del burócrata como tipo de personalidad, está en C. Rabany, "Les types sociaux: le fonctionnaire", en *Revue générale d'administration* 88, 1907, pp. 5-28.

ganización, pero los procedimientos técnicos para alcanzar estos fines son efectuados por personal burocrático permanente.<sup>4</sup>

La mayor parte de los cargos burocráticos incluye la expectativa del cargo vitalicio, en ausencia de factores perturbadores que pudiesen reducir el tamaño de la organización. La burocracia maximiza la seguridad vocacional.<sup>5</sup> La función de seguridad del cargo, pensiones, salarios sujetos a aumento y procedimientos regularizados de ascenso, consiste en asegurar el devoto cumplimiento de los cargos oficiales, sin hacer caso a presiones externas.<sup>6</sup> El principal mérito de la burocracia es su eficiencia técnica, ya que premia la precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción y rendimientos óptimos por la inversión. Su estructura es tal que se acerca a la completa eliminación de relaciones personalizadas y consideraciones no racionales (hostilidad, angustia, intervención afectiva, etcétera).

Con la creciente burocratización, es claro para todos los que quieran ver que el hombre está controlado en alto grado por sus relaciones sociales con los instrumentos de producción. Esto ya no puede parecer tan sólo un lema del marxismo, sino un hecho continuo que debe ser reconocido por todos, cualquiera que sea su ideología. La burocratización hace evidente lo que antes parecía sombrío y oscuro. Cada vez más personas descubren que, para trabajar, deben emplearse. Pues para trabajar hay que tener herramientas y equipo, y las herramientas y el equipo se consiguen, cada vez más, exclusivamente en las burocracias, sean privadas o públicas. Por consiguiente, hay que ser empleados por las burocracias para tener acceso a las herramientas y poder trabajar para vivir. En este sentido, la burocratización entraña la separación de los individuos y de los instrumentos de producción, como en la moderna empresa capitalista o en la empresa estatal comunista (de la variedad de mediados del siglo), así como en el ejército posfeudal la burocratización entrañaba la completa separación de los instrumentos de destrucción.

<sup>4</sup> Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1936, pp. 18n, 105 ss. Véase también Ramsay Muir, *Peers and Bureaucrats*, Londres, Constable, 1910, p. 12-13.

<sup>5</sup> E. G. Cahen-Salvador sugiere que el personal de las burocracias está constituido en especial por quienes valoran la seguridad por encima de todo. Véase su ensayo "La situation matérielle et morale des fonctionnaires", en *Revue politique et parlementaire*, 1926, p. 319.

<sup>6</sup> H. J. Laski, "Bureaucracy", en *Encyclopedia of the Social Sciences*. Este artículo se escribió básicamente desde el punto de vista del politólogo, y no del sociólogo.

De modo característico el trabajador ya no posee sus propias herramientas ni el soldado sus armas. Y en este sentido especial, cada vez más individuos se vuelven trabajadores, sean obreros (de cuello azul) o empleados (de cuello blanco o corbata). Se desarrolla así, por ejemplo, el nuevo tipo de trabajador científico, ya que el científico queda "separado" de su equipo técnico; después de todo, no es común que el físico posea su ciclotrón. Para proseguir con sus investigaciones, debe ser empleado por una burocracia que tenga instalaciones de laboratorio.

La burocracia es una administración que evita casi completamente la discusión pública de sus técnicas, aunque sí pueda haber discusiones públicas de su política.<sup>7</sup> Este secreto no se limita a las burocracias públicas ni a las privadas. Se considera necesario ocultar toda información valiosa a los competidores económicos privados o a los grupos políticos extranjeros y potencialmente hostiles. Y aunque a menudo no se le llama así, el espionaje entre competidores en los sistemas de la empresa económica privada acaso sea tan común, si no tan intrincadamente organizado como en los sistemas de Estados nacionales. Las cifras de costos, las listas de clientes, los nuevos procesos técnicos, los planes de producción: todos ellos suelen ser considerados como secretos esenciales de las burocracias económicas privadas, que sólo revelarían si tuviesen que defender públicamente el fundamento de sus decisiones y medidas políticas.

#### LAS DISFUNCIONES DE LA BUROCRACIA

En este esbozo se subrayan los logros y las funciones positivas de la organización burocrática, y en cambio se descuidan las presiones y tensiones internas de dichas estructuras. Sin embargo, es evidente que la comunidad en general recalca las imperfecciones de la burocracia, como lo sugiere el hecho de que el "horrendo híbrido" burócrata, se ha convertido en un apóstrofe en una *Schimpfwort*.

La transición al estudio de los aspectos negativos se facilita por la aplicación del concepto de Veblen de "incapacidad preparada", el concepto de Dewey de "psicosis ocupacional" o la observación de Warntote de una "deformación profesional". La incapacidad preparada es ese estado de cosas en que la capacidad de cada quien funciona como in-

<sup>7</sup> Weber, *op. cit.*, p. 671.

como conformidad a las regulaciones en cualquier situación, no se considera ya como medida destinada a un propósito específico, sino que se convierte en un valor inmediato en la organización vital del burócrata. Este énfasis, resultado del desplazamiento de las metas originales, se transforma en rigidez y en incapacidad para adaptarse con facilidad. De la insistencia no discutida en la puntillosa adhesión a procedimientos formalizados surgen formalismos y hasta ritualismos.<sup>12</sup> Esto se puede exagerar hasta el punto en que una preocupación básica por la conformidad a las reglas llega a obstaculizar el logro de los propósitos de la organización, caso en el cual encontramos al ya familiar fenómeno del tecnicismo y el papeleo del funcionario. Un producto extremo de este proceso es el virtuoso burócrata, que nunca olvida una sola regla que rija sus acciones y, por tanto, es incapaz de atender a muchos de quienes sirve.<sup>13</sup> Un ejemplo en que el estricto reconocimiento de los límites de la autoridad y el apego literal a las reglas produjo este resultado es la patética situación de Bernt Balchen, el piloto del almirante Byrd en su vuelo sobre el Polo Sur.

Según una regla del departamento del trabajo, Bernt Balchen [...] no puede recibir sus documentos de ciudadanía estadounidense. Balchen, originario de Noruega, declaró su intención de convertirse en ciudadano en 1927. Se sostiene que no ha cumplido con la condición de cinco años de residencia continua en los Estados Unidos. El viaje de Byrd a la Antártida le llevó fuera del país, aunque fuera en un navío con bandera estadounidense, aunque él fuese un miembro inapreciable de la expedición estadounidense y en una región que los Estados Unidos reclaman, por causa de su ocupación y exploración por estadounidenses, y que se llama Pequeña América.

La oficina de naturalización explica que no puede proceder sobre la suposición de que la Pequeña América es suelo estadounidense. Ello sería irrum-

punto de vista de la motivación individual. No considera aquellas fases de la estructura social que llevan a la "transformación de motivos". Por tanto, la formulación adoptada en este ensayo complementa el análisis de Allport: una subraya los mecanismos psicológicos que intervienen, el otro considera las limitaciones de la estructura social. La convergencia de psicología y de sociología hacia este concepto central sugiere que bien podría constituir uno de los puentes conceptuales entre las dos disciplinas. Véase Gordon W. Allport, *Personality*, Nueva York, Henry Holt and Co., 1937, capítulo 7.

<sup>12</sup> Véase E. C. Hughes, "Institutional office and the person", en *American Journal of Sociology* 43, 1937, pp. 404-413; E. T. Hiller, "Social structure in relation to the person", en *Social Forces* 16, 1937.

<sup>13</sup> Mannheim, *Ideology and Utopia*, p. 106.

pir en cuestiones internacionales, donde no tiene ninguna competencia. En lo tocante a la oficina, Balchen estuvo fuera del país y técnicamente no había cumplido con la ley de naturalización.<sup>14</sup>

#### FUENTES ESTRUCTURALES DEL EXCESO DE CONFORMIDAD

Las inadecuaciones de orientación que incluyen la incapacidad preparada se derivan, claramente, de fuentes estructurales. Podemos recapitular brevemente este proceso: i) una burocracia eficiente exige confiabilidad de respuestas y estricta devoción a las regulaciones; ii) esa devoción a las reglas hace que se conviertan en absolutas; ya no se las concibe como relativas a un conjunto de propósitos; iii) esto obstaculiza la rápida adaptación en condiciones especiales que no fueron claramente previstas por quienes redactaron las reglas generales, y iv) de este modo, los elementos mismos que llevan a la eficiencia en general producen ineficiencia en ejemplos específicos. Los miembros del grupo que no se han apartado de los significados que las reglas tienen para ellos rara vez se dan cuenta de esta inadecuación. Con el tiempo, estas reglas se vuelven simbólicas y no estrictamente utilitarias.

Hasta aquí hemos visto como datos —como dados— los arraigados sentimientos que favorecen una disciplina rigurosa. Sin embargo, puede verse que rasgos definidos de la estructura burocrática conducen a estos sentimientos. La vida oficial del burócrata fue planeada para él en forma de carrera graduada, pasando por recursos organizativos de ascenso por escalafón, pensiones, aumentos de salario, etc., todo ello destinado a dar incentivos a la acción disciplinada y a la conformidad con las regulaciones oficiales.<sup>15</sup> Se espera, de manera tácita, que el funcionario adapte sus pensamientos, sentimientos y acciones a las perspectivas de su carrera, y él en gran parte así lo hace. Pero esos mismos recursos que aumentan la probabilidad de conformidad también conducen a una excesiva preocupación por el apego estricto a las regulaciones, lo que

<sup>14</sup> Citado del *Chicago Tribune*, 24 de junio de 1931, p. 10, en Thurman Arnold, *The Symbols of Government*, New Haven, Yale University Press, 1935, pp. 201-202 (cursivas mías).

<sup>15</sup> Mannheim, *Mensch and Gesellschaft*, pp. 32-33. Mannheim subraya la importancia del *Lebensplan* y de la *Amtskarriere*. Véase los comentarios de Hughes, *op. cit.*, p. 413.

produce timidez, conservadurismo y tecnicismo. La transformación de los sentimientos de metas en medios se ve favorecida por la enorme importancia simbólica de los medios (las reglas).

Otra característica de la estructura burocrática tiende a producir un resultado muy semejante. Los funcionarios tienen la sensación de un destino común para todos aquellos que trabajan unidos. Comparten los mismos intereses, en especial cuando hay relativamente poca competencia, ya que los ascensos se hacen por escalafón. Esto minimiza la agresión en el grupo y, por tanto, se considera que esta disposición es positiva para la burocracia. Sin embargo, el *esprit de corps* y la organización social informal, que habitualmente se desarrollan en tales situaciones, a menudo llevan al personal a defender sus intereses creados, en lugar de ayudar a quienes sirven y a los funcionarios superiores elegidos. Como informa el presidente Lowell, si los burócratas creen que su estatus no es reconocido adecuadamente por un nuevo funcionario elegido, le ocultarán información; lo llevarán a cometer errores de los que se le considerará responsable. O bien, si trata de dominar plenamente violando así la sensación de integridad de los burócratas, podrán llevarle documentos en tales cantidades que no pueda firmarlos todos, ya no digamos leerlos.<sup>16</sup> Esto muestra la organización informal defensiva que tiende a surgir cada vez que aparece una posible amenaza a la integridad del grupo.<sup>17</sup>

Sería demasiado fácil y en parte erróneo atribuir tal resistencia de los burócratas simplemente a intereses creados. Los intereses creados se oponen a todo orden nuevo que elimine, o que al menos haga inciertas sus ventajas diferenciales derivadas de las disposiciones actuales. En parte, esto interviene sin duda en la resistencia burocrática al cambio, pero hay otro proceso que acaso sea más significativo. Como ya lo hemos visto, los funcionarios burocráticos se identifican afectivamente con su propio modo de vida. Tienen un orgullo laboral que les lleva a resistir al cambio en sus rutinas establecidas; al menos, a aquellos cambios que consideran impuestos por otros. Este ilógico orgullo es una pauta familiar ya descubierta, a juzgar por el *Professional Thief* de Sutherland, hasta entre los carteristas, quienes pese al riesgo se deleitan en dominar la

<sup>16</sup> A. L. Lowell, *The Government of England*, Nueva York, 1908, I, pp. 189 ss.

<sup>17</sup> Para una descripción instructiva del desarrollo de una de esas organizaciones defensivas en un grupo de trabajadores, véase F. J. Roethlisberger y W. J. Dickson, *Management and the Worker*, Boston, Harvard School of Business Administration, 1934.

prestigiosa técnica de vaciar el bolsillo anterior izquierdo del pantalón de su víctima.

En un estimulante texto, Hughes ha aplicado los conceptos de "secular" y "sagrado" a varios tipos de división del trabajo; lo "sagrado" de la casta y las prerrogativas de *Stände* contrastan, de manera muy marcada, con el creciente secularismo de la diferenciación ocupacional en nuestra sociedad.<sup>18</sup> Sin embargo, como lo ha sugerido nuestro estudio, en las vocaciones particulares y en modos particulares de organización puede surgir el *proceso de santificación* (visto como contrapartida del proceso de secularización). Esto quiere decir que por medio de una formación de sentimientos, de depender emocionalmente de símbolos y del estatus burocrático, y de una participación afectiva en esferas de competencia y de autoridad, se desarrollan prerrogativas que incluyen actitudes de legitimidad moral, que se establecen como valores por derecho propio y ya no se los ve como simples recursos técnicos para ejercer la administración. Se puede notar la tendencia de ciertas normas burocráticas, introducidas originalmente por razones técnicas, a volverse rígidas y quedar consagradas aunque, como diría Durkheim, sean *de apariencia laica*.<sup>19</sup> Durkheim ha tocado este proceso general en su descripción de las actitudes y los valores que persisten en la solidaridad orgánica de una sociedad sumamente diferenciada.

#### RELACIONES PRIMARIAS CONTRA SECUNDARIAS

Otro aspecto de la estructura burocrática, la insistencia en la despersonalización de las relaciones, también desempeña una función en la inca-

<sup>18</sup> E. C. Hughes, "Personality types and the division of labor", en *American Journal of Sociology* 33, 1928, pp. 754-768. Una distinción muy similar es la precisada por Leopold von Wiese y Howard Becker, *Systematic Sociology*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1932, pp. 222-225, *et passim*.

<sup>19</sup> Hughes reconoce una fase de este proceso de consagración cuando escribe que la preparación profesional "lleva consigo, como subproducto, la asimilación del candidato a un conjunto de actitudes y controles profesionales, una conciencia y solidaridad profesionales. La profesión tiende y aspira a convertirse en una unidad moral". Hughes, *op. cit.*, p. 762 (cursivas añadidas). En este mismo sentido, el concepto de Sumner de *pathos* como aura de sentimiento que protege un valor social ante toda crítica, tiene particular aplicación ya que nos ofrece una clave del mecanismo que interviene en el proceso de santificación. Véase su obra *Folkways*, pp. 180-181.

pacidad preparada del burócrata. La pauta de personalidad del burócrata se centra en esta norma de impersonalidad. Tanto esto como la tendencia a la categorización, que se desarrolla a partir de la función dominante de unas reglas generales y abstractas, tienden a producir conflictos en los contactos del burócrata con el público o la clientela. Puesto que los funcionarios minimizan las relaciones personales y recurren en cambio a la categorización, a menudo pasan por alto las peculiaridades de los casos particulares. Pero el cliente, que muy comprensiblemente está convencido de las características especiales de su propio problema, a menudo se opone a ser tratado así, como miembro de una categoría. La conducta estereotipada no se adapta a las exigencias de los problemas particulares. El trato impersonal dado a asuntos que a veces son de gran importancia personal para el cliente hace surgir la acusación de "arrogancia" y "altanería" del burócrata. Así, en la Bolsa de Trabajo de Greenwich, el desempleado que llega a cobrar el pago de su seguro se irrita ante lo que le parece "la impersonalidad y, a veces, la evidente brusquedad y hasta brutalidad del trato que le dan los empleados [...] Algunos se quejan de los aires de superioridad que se dan".<sup>20</sup>

Otra causa de conflictos con el público se deriva de la estructura burocrática. El burócrata, casi en cualquier posición dentro de la jerarquía, actúa como representante del poder y del prestigio de toda la

<sup>20</sup> "Te tratan como a un pedazo de basura, así te tratan. El otro día vi a un obrero pasar por encima del mostrador y agarrar a uno de ellos por el cuello. Todos los demás queríamos aplaudir. Desde luego, perdió su turno [...] Pero el empleado se lo merecía por sus modales" (E. W. Bakke, *The Unemployed Man*, pp. 79-80). Nótese que la actitud altanera fue imputada por el cliente desempleado (quien se encontraba en estado de tensión) a la pérdida de su estatus y su autoestima, en una sociedad en que aún impera la ideología de que un "hombre capaz" siempre podrá encontrar empleo. El hecho de que la imputación de arrogancia parezca deberse en gran parte al estado mental del cliente, puede verse en la observación del propio Bakke de que "los empleados estaban de prisa, no tenían tiempo para bromas, pero en su modo de tratar a los hombres no había señales de rudeza ni de prepotencia". En la medida en que hay una base objetiva para la imputación de conducta arrogante a los burócratas, podría explicarse por las siguientes declaraciones yuxtapuestas: "Auch der moderne, sei es öffentliche, sei es private, Beamte erstrebt immer und genießt meist den Beherrschten gegenüber eine spezifisch gehobene, 'ständische' soziale Schätzung" (Weber, *op. cit.*, p. 652). "Aún el empleado moderno, público o privado, desea siempre y disfruta más del dominio personal que de una estima social constante y en aumento." "En las personas más sedientas de prestigio, la hostilidad habitualmente toma la forma de un deseo de humillar a los demás." K. Horney, *The Neurotic Personality of Our Time*, pp. 178-179.

estructura. En su papel oficial, se considera investido por una autoridad definida, lo que a menudo le lleva a adoptar una actitud real o aparentemente dominante, que sólo puede ser exagerada por una discrepancia entre su posición dentro de la jerarquía y su posición con respecto al público.<sup>21</sup> Las protestas del cliente y su deseo de recurrir a otro funcionario casi nunca sirven para nada, precisamente por el ya mencionado *esprit de corps* que une a los funcionarios en un frente más o menos solidario. Esta causa de conflicto se puede minimizar en la empresa privada, ya que el cliente puede protestar eficazmente llevándose sus negocios a otra organización del sistema competitivo. Pero, dada la naturaleza monopólica de la organización pública, allí esa alternativa no existe. Además, en este caso, la tensión aumenta por una discrepancia entre la ideología y el hecho: se supone que el personal del gobierno es de "servidores del pueblo", pero en realidad a menudo son superordinados, y rara vez se puede disminuir la tensión recurriendo a otras dependencias en busca del servicio necesario.<sup>22</sup> Esta tensión es atribuible, en parte, a la confusión del estatus del burócrata y del cliente; éste puede considerarse socialmente superior al funcionario que, sin embargo, de momento es el que predomina.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> A este respecto, nótese la pertinencia de los comentarios de Koffka sobre ciertos rasgos del orden de picoteo de las aves. "Si comparamos la conducta del ave que está en lo más alto de la lista, el déspota, con uno que está en los últimos lugares, el segundo o el tercero desde atrás, entonces veremos que éste es mucho más cruel con los pocos a los que domina que el primero con todos los miembros. En cuanto se separan del grupo todos los miembros que están por encima del penúltimo, su conducta se vuelve más moderada y hasta podría ser muy amistosa [...] No es difícil encontrar analogías en las sociedades humanas y, por tanto, un aspecto de esa conducta deberán ser principalmente los efectos de los agrupamientos sociales, y no las características individuales." K. Koffka, *Principles of Gestalt Psychology*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1935, pp. 668-669.

<sup>22</sup> En este punto, la maquinaria política a menudo se vuelve funcionalmente significativa. Como lo han mostrado Steffens y otros, relaciones muy personalizadas y la abrogación de las reglas formales (papeleo) por la maquinaria a menudo satisfacen más plenamente las necesidades de "clientes" individuales que el mecanismo formalizado de la burocracia gubernamental.

<sup>23</sup> Como lo observó uno de los desempleados acerca de los trabajadores de la Bolsa de Trabajo de Greenwich: "Y esos tipejos no tendrían su trabajo si no fuera por nosotros, los que no tenemos trabajo. Eso es lo que me enferma de verles levantar la nariz". Bakke, *op. cit.*, p. 80. Véase también H. D. Lasswell y G. Almond, "Aggressive behavior by clients towards public relief administration", en *American Political Science Review* 28, 1934, pp. 643-655.

De este modo, con respecto a las relaciones entre funcionarios y público, una causa estructural de conflicto es la presión para dar al cliente un tratamiento formal e impersonal cuando éste desea una consideración individual, personalizada. Así, puede pensarse que el conflicto se deriva de la introducción de actitudes y relaciones inapropiadas. El conflicto *dentro* de la estructura burocrática surge de la situación inversa, a saber, cuando las relaciones impersonales que requiere la estructura son sustituidas por unas relaciones personalizadas. Este tipo de conflicto puede caracterizarse de la siguiente manera.

La burocracia, como ya hemos dicho, está organizada como un grupo formal, secundario. Las respuestas normales de esta red organizada de expectativas sociales están apoyadas por las actitudes afectivas de los miembros del grupo. Dado que el grupo está orientado hacia normas secundarias de impersonalidad, no apegarse a éstas provocará el antagonismo de quienes se han identificado con la legitimidad de estas reglas. Por ello, la sustitución del trato impersonal por el trato personal dentro de la estructura encuentra una difundida desaprobación, y se le dedican epítetos como cohecho, favoritismo, nepotismo, servilismo, etc. Estos epítetos son claras manifestaciones de sentimientos heridos.<sup>24</sup> La función de ese resentimiento virtualmente automático puede verse con toda claridad en los requisitos de la estructura burocrática.

La burocracia es una estructura secundaria de grupo, destinada a llevar al cabo ciertas actividades que no se pueden efectuar satisfactoriamente sobre la base de normas de un grupo primario.<sup>25</sup> Por tanto, la conducta que va en contra de estas normas formalizadas se vuelve objeto de desaprobación emocional. Esto constituye una defensa funcionalmente importante, levantada contra las tendencias que ponen en peligro el desempeño de actividades socialmente necesarias. Desde luego, estas

<sup>24</sup> La importancia para el diagnóstico de tales índices lingüísticos casi no ha sido explorada por el sociólogo. Sumner observa atinadamente que los epítetos producen "críticas sumarias" y definiciones de situaciones sociales. Dollard también nota que "los epítetos a menudo definen las cuestiones centrales en una sociedad" y Sapir ha subrayado, con razón, la importancia del contexto al evaluar la significación de los epítetos. No menor importancia tiene la observación de Linton de que "en ciertos casos, lo que la comunidad siente acerca de un episodio particular es, si acaso, más importante para nuestro estudio que la auténtica conducta...". Un estudio sociológico de "vocabularios de encomio y de oprobio" produciría hallazgos valiosos.

<sup>25</sup> Véase Ellsworth Faris, *The Nature of Human Nature*, Nueva York, McGraw-Hill, 1937, pp. 41 ss.

reacciones no son prácticas determinadas de modo racional y planeadas en forma explícita para el desempeño de esta función; antes bien, ese resentimiento, visto desde la interpretación individual de la situación, no es sino una respuesta inmediata que se opone a la "inmoralidad" de quienes violan las reglas del juego. Sin embargo, pese a este subjetivo marco de referencia, dichas reacciones sirven a la función latente de mantener los esenciales elementos estructurales de la burocracia reafirmando la necesidad de relaciones formalizadas secundarias y ayudando a impedir la desintegración de la estructura burocrática, que ocurriría si fuese suplantada por relaciones personalizadas. Se puede describir genéricamente a este tipo de conflicto, como la intrusión de actitudes de grupo primario cuando lo que procedía eran las actitudes de grupo secundario, así como el conflicto entre burócrata y público a menudo se deriva de la interacción en términos impersonales cuando se requería en cada caso un trato personal.<sup>26</sup>

#### PROBLEMAS PARA INVESTIGACIÓN

La tendencia a una creciente burocratización en la sociedad occidental, que Weber previó hace ya mucho tiempo, no es la única razón de que los sociólogos centren su atención en este campo. Los estudios empíricos de la interacción entre burocracia y personalidad deberán aumentar, en especial, nuestra comprensión de la estructura social. Gran número de cuestiones específicas solicitan nuestra atención. ¿Hasta qué punto son seleccionados y modificados ciertos tipos particulares de personalidad por las diversas burocracias (empresa privada, servicio público, la maquinaria política cuasilegal, las órdenes religiosas)? En la medida en que se considera que la ascendencia y la sumisión son rasgos de personalidad, pese a su variabilidad en diferentes situaciones de estímulo, ¿selec-

<sup>26</sup> La desaprobación de la comunidad de muchas formas de conducta puede analizarse en términos de una u otra de estas pautas de sustitución de tipos de relación culturalmente inapropiados. Así, la prostitución constituye un caso en que el coito, forma de intimidad, definida institucionalmente como simbólica de la relación más "sagrada" del grupo primario, queda colocado dentro de un contexto contractual, simbolizado por el intercambio del más impersonal de todos los símbolos: el dinero. Véase Kingsley Davis, "The sociology of prostitution", en *American Sociological Review* 2, 1937, pp. 744-755.

cionan las burocracias ciertas personalidades con tendencias particularmente sumisas o ambiciosas? Y, dado que diversos estudios han demostrado que esos rasgos se pueden modificar, ¿tiende la participación en el cargo burocrático a aumentar las tendencias ambiciosas? ¿Seleccionan los diversos sistemas de reclutamiento (por ejemplo, patronazgo, competencia abierta que incluye un conocimiento especializado o una capacidad mental general, la experiencia práctica) diferentes tipos de personalidad?<sup>27</sup> ¿El ascenso por escalafón reduce las angustias de la competencia y favorece la eficiencia administrativa? Un examen detallado de los mecanismos para imbuir de sentimientos los códigos burocráticos sería instructivo, tanto en lo sociológico como en lo psicológico. ¿Tiende el general anonimato de las decisiones del servicio civil a limitar el área de los símbolos de prestigio a un círculo interior estrechamente definido? ¿Hay una tendencia de las asociaciones diferenciales a ser especialmente marcadas entre los burócratas?

La gama de las preguntas teóricamente significativas e importantes en la práctica parecería sólo limitada por la accesibilidad de los datos concretos. Los estudios de las burocracias religiosas, educativas, militares, económicas y políticas, que tratan de la interdependencia de la organización social y la formación de personalidad, deberán constituir un camino hacia investigaciones fructíferas. Por ese camino, el análisis funcional de estructuras concretas todavía puede construir un Templo de Salomón para los sociólogos.

<sup>27</sup> Entre los estudios recientes del reclutamiento para la burocracia se encuentran: Reinhard Bendix, *Higher Civil Servants in American Society*, Boulder, University of Colorado Press, 1949; Dwaine Marwick, *Career Perspectives in a Bureaucratic Setting*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1954; R. K. Kelsall, *Higher Civil Servants in Britain*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1955; W. L. Warner y J. C. Abegglen, *Occupational Mobility in American Business and Industry*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955.

### XIII. LA FALTA DE UNA TEORÍA PRESUPUESTARIA\*

V. O. KEY, JR.

LA BIBLIOGRAFÍA presupuestaria estadounidense sobre el aspecto más significativo del presupuesto público, es decir, la asignación de gastos entre los diversos propósitos con el fin de lograr el mayor rendimiento, es singularmente árida. Los estudiosos del ámbito presupuestario se han ajetreado ante todo en la organización y el procedimiento para la preparación del presupuesto, las maneras para la presentación de solicitudes de fondos, la forma del propio documento del presupuesto y asuntos similares.<sup>1</sup> No se puede negar el hecho de que todo esto haya merecido tal consideración cuando se recuerda la increíble resistencia a la adopción de los aspectos más rudimentarios de la presupuestación, y cuando hoy se observa el insatisfactorio estado que guardan muchas jurisdicciones. No obstante, el empleo de energía en el establecimiento de los fundamentos mecánicos para la presupuestación ha desviado la atención del problema presupuestario básico (del lado del gasto), a saber: ¿sobre qué bases se decidirá asignar X dólares a la actividad A, en lugar de la actividad B?

Los especialistas del tema del presupuesto nos dicen poco o nada acerca de los aspectos puramente económicos del gasto público. Dice el profesor Robbins: "La economía es la ciencia que estudia la conducta humana como relación entre fines y medios escasos que tienen diversos usos".<sup>2</sup> Que la conducta presupuestaria es económica, es algo que queda

\* Tomado de *American Political Science Review*, 34, diciembre de 1940, Copyright © 1940 por the American Political Science Association. Se reproduce con autorización.

<sup>1</sup> Véase A. E. Buck, *Public Budgeting*, Nueva York, 1929; J. Wilner Sundelson, *Budgetary Methods in National and State Government*, Comisión Fiscal del Estado de Nueva York, informe especial núm. 14, 1938, *ibid.*; "Budgetary Principles", en *Political Science Quarterly* 50, 1935, pp. 236-263.

<sup>2</sup> Lionel Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 2a. ed., Londres, 1935, p. 16.