

XXXVI. LA BUROCRACIA REPRESENTATIVA*

SAMUEL KRISLOV

CUANDO este libro comenzó a tomar forma, su tema -la burocracia representativa- era de importancia remota, aunque no insignificante, por lo menos como preocupación general. En meses recientes, ha surgido entre quienes consideran la política pública uno de los temas más enconados y más discutidos. Las cuestiones de las cuotas, del mérito de la "justicia compensatoria" o (como yo sostendré) de los "pasos remediales" han provocado muchos debates caldeados.

En muchas formas, la luz arrojada sobre el tema ha sido desproporcionadamente pequeña. No es difícil encontrar las razones. Ambos bandos sienten que hay una ventaja en la exageración y en las posiciones enérgicamente mantenidas, pero estas técnicas políticas tienden a borrar los matices de la cuestión. Christopher [enks lo expresó en un comentario gratamente franco:

Para fines analíticos es útil, por tanto, distinguir "igual oportunidad" (es decir, tratar igual a todos), de "oportunidad compensatoria" (es decir, ayudar a los más necesitados). Por desgracia, la claridad conceptual es precisamente lo que los partidarios de la oportunidad compensatoria (incluyéndonos a nosotros mismos) sentimos que no podemos permitirnos. "Oportunidad compensatoria" es un tema carente de atractivo político, mientras que "igual oportunidad" aún es capaz de conseguir un apoyo amplio. Por tanto, los partidarios de la oportunidad compensatoria se han sentido obligados a suponer que "igual oportunidad" significa realmente oportunidad compensatoria. No vemos ninguna razón para abandonar este truco de mago, pero también es útil reconocer que tratar a todos por igual no es lo mismo que ayudar a los más necesitados.'

* SamuelKrislov, *Representative Bureaucracy* ©1974, pp. 1-6 Y18-19. Se reproduce con autorización de Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. Las notas han sido numeradas de nuevo.

1 Christopher [enks, *Inequality*, Nueva York, Basic Books, 1972, p. 75.

De manera similar, quienes critican lo que ven como un impulso hacia las cuotas como sistema de selección por toda la sociedad, tienden a argüir presentando ejemplos extremos, como si éstos fueran la norma de todos los días. Al argumento de quena sontípicos, tales críticos responden recurriendo al concepto de los "emergentes" de Alfred North Whitehead (lo atípico es lo que está en proceso de volverse general).

Las cuestiones de igualdad, mérito y recompensa ocupan un lugar central en el actual conflicto ideológico. Nos divierte y a la vez nos asombra leer la observación que John Kenneth Galbraith hizo en 1958, según la cual "aunque sigue desempeñando un gran papel ritualista en la sabiduría tradicional de conservadores y liberales, la desigualdad ha dejado de preocupar a los hombres".² Precisamente como preocupación ha logrado sobrevivir. Irving Kristol sugirió que el tema de la desigualdad es utilizado por los "intelectuales" de la élite para atacar a la sociedad burguesa; su verdadera intención no es tanto elevar a los pobres cuanto rebajar al hombre de negocios, confirmando así la posición de una contracultura esnobista. Así, nos dice, la crítica aumentará de una manera perenne precisamente mientras la auténtica desigualdad vaya desapareciendo. Con independencia de que Kristol haya descrito con precisión estos motivos o no, es claro que en el núcleo de la unidad ideológica que hoy está caracterizando a la izquierda en la sociedad occidental se encuentra la cuestión de la desigualdad. Para utilizar una analogía gastada, es algo como una religión secular que evoca devoción, sacrificio e intensidad.

El presente estudio trata estos problemas en función de un conjunto de instituciones sociales -**la burocracia pública**- y en función de una sola pretensión -**hacia la representatividad social**- que compense las normas de "supuesto mérito" y las normas "relacionadas con la capacidad en el empleo".

Parte de la confusión ha sido causada por la insistencia de sus partidarios en que los problemas puedan definirse claramente en cuestiones como las anteriores. En todo este volumen reconoceremos la complejidad que hay justamente en esos conceptos; complejidad ya notada en *The Negro in Federal Employment*.³ Tal vez sea prudente recapitular y extender aquí ese argumento.

² John K. Galbraith, *The Affluent Society*, Cambridge, Mass., Houghton Mifflin, 1958, p.82.

³ Samuel Krislov, *The Negro in Federal Employment*, Minneapolis, Mínn., University of Minnesota Press, 1967.

La falacia fundamental, favorecida por los practicantes de la administración pública y otras administraciones "científicas", es que el análisis de puestos es posible para la mayoría, si no para todos los empleos de nuestra sociedad. Los modelos implícitos son puestos elementales, por ejemplo, el trabajo en una línea de ensamble, u otros tan poderosos y seductores como el del cirujano que puede o no literalmente "hacer el corte".

Desde luego, se comprende que cualquier ejemplo particular de capacidad - el esfuerzo de un día, para poner otro - está expuesto a error. La confiabilidad de este tipo de muestra suele verse agravada por la necesidad de encontrar algún sustituto a la capacidad necesaria, como en una prueba hecha con papel y lápiz. En todo esto se supone que hay una definición general aceptada de lo que se debiera medir desde un punto de vista ideal.

En realidad, la complejidad supera con mucho estos puntos obvios. A partir de Blau - que a su vez, se basa en Talcott Parsons y en Robert F. Bales -, he sugerido que el mérito y las normas de selección y ascenso se pueden concebir como una serie de conceptos "nichos", en que lo apropiado es cuestión de perspectivas. En este sentido, hay "múltiples realidades" en que las normas no sólo se vuelven menos precisas, sino que abarcan puntos de vista cada vez más generales de lo que es una consideración apropiada.

Así, la capacidad de un médico para diagnosticar es, por lo menos, una segunda dimensión de competencia. Su capacidad para organizar una oficina y el equipo de la sala de operaciones es aún menos estimada y sin embargo, podría tener grandes consecuencias. Las relaciones humanas que intervienen en el trato con las enfermeras pueden afectar tanto las condiciones de la operación cuanto el seguimiento del enfermo, que es un aspecto significativo de todo el tratamiento médico, especialmente en casos como el tratamiento de úlceras, donde las actitudes negativas que se transmiten al paciente pueden relacionarse inmediatamente con la recurrencia de sus males. La eterna trama de las telenovelas en que se muestra la actividad fuera de la sala de operaciones del médico que ofende al dueño de la clínica - por lo general, por cuestiones políticas o románticas - ilustra otro conjunto de problemas que complican el análisis de puestos, que supuestamente era sencillo. De hecho, las actividades personales, que se ubican en realidad en un ámbito alejado de la realización de una simple tarea, sí afectan el buen desempeño de

una institución. Conozco un ejemplo en que hubo que contratar a un administrador de tiempo completo para que enfrentara las multifacéticas actividades de un hombre inspirado e inspirador, que no siempre observaba puntiliosamente las reglas universitarias antes de hacer compromisos que luego resultaban embarazosos. Existen costos extras que pueden resultar cuando uno o más médicos tienen que dedicar tiempo (que de otra manera podrían dedicar a sus pacientes) a decidir cuestiones de ética, fungir como intermediarios, aplacar a personas ofendidas o recabar fondos para remplazar las sumas perdidas por la rudezadeotros.

Desde el punto de vista del paciente, parece importar sólo un conjunto de consideraciones: las que mejoren la atención que recibirá. Desde el punto de vista de los colegas del médico, parecen dignos de consideración un uso justo del tiempo de las enfermeras, y aportaciones como mejorar las habilidades de otros por medio de un análisis agudo y el conocimiento de los últimos libros. El administrador del hospital puede apreciar a la persona que trabaja bien con otras; la comunidad inmediata podrá estimar mucho a la celebridad de la televisión; y la sociedad en general podrá apreciar ante todo al médico cuyos descubrimientos conducen a nuevos progresos. Todas estas perspectivas son legítimas dentro de su contexto.

Este punto se puede generalizar. No se trata sólo de que el puesto del médico, que nominalmente es la quintaescencia de un empleo orientado hacia una especialización, tenga ramificaciones complejas. Antes bien, podrían hacerse observaciones paralelas de la opinión común que el estudiante tiene del profesor en el aula, el hincapié del graduado en lo útil de su amabilidad creativa, el énfasis de la universidad en su nivel académico y en mejorar la reputación de su departamento, y la preocupación de su presidente por la aportación administrativa.

Esta perspectiva múltiple es la que justifica la práctica de permitir que empleados que no son necesarios en una oficina desplacen a empleados con menor antigüedad en otra oficina. Desde el punto de vista de la estructura burocrática en general, se le ve como un procedimiento generalizado que ayuda a convencer a todos -incluyendo a otros miembros de la unidad, adversamente afectados por esta práctica- de ingresar y quedarse en el servicio y tener cierta confianza en que podrán hacer carrera. De manera similar -y en cierto sentido, más grandiosa-, la preferencia del veterano se justifica sobre la base de que la defensa del

sistema social por el soldado es un requisito de la estructura burocrática y, por tanto, una necesidad lógica para mantener el conjunto de la operación.

El desenvolvimiento de esos conceptos es como el de una cebolla o una alcachofa. En esencia, verlo desde más lejos es como la asimilación de normas aparentemente extrínsecas que son perfectamente razonables y procedentes desde la nueva perspectiva.

En suma, no hay una línea divisoria natural entre las normas intrínsecas y las extrínsecas. Y aunque parezca raro, esto hace que sea urgente el trazar una línea. Si una institución tiene que cumplir su tarea, por regla general debe excluir todas las consideraciones externas que afecten su propia integridad. En las estructuras modernas y en casi todas las premodernas, consideraciones como "vida privada" o "características de antecedentes no conectadas con el trabajo" son rigurosamente excluidas de toda evaluación, por los motivos un tanto especiosos de que no afectan el rendimiento -aunque en realidad, a menudo lo hagan- o de que se les puede regular mediante una supervisión de desempeño (aunque éste sólo es burdamente supervisado), y estas normas son pertinentes sobre todo en el momento de la contratación.

Donde mayor es la tensión entre conjuntos de normas es en relación con el servicio público. Por una parte, las perspectivas múltiples, la variedad de agrupamientos a los que hay que satisfacer llegan a su máximo respecto a puestos socialmente determinados. Un cargo público puede causar escándalo público. El proceso de preferir un conjunto de normas u otro es cuestión de política, de fijar una agenda, del orden de preferencias, de dar claves a los demás sectores. Además, el sector público tiene la necesidad explícita de una validación extrínseca. Una tarea importante del gobierno consiste en obtener apoyo para sus políticas. La acción gubernamental, por muy brillantemente que haya sido concebida y por muy hábilmente que haya sido planeada, por lo general también necesita el apoyo de la sociedad. Y uno de los métodos más antiguos de obtenerlo es atraer un vasto segmento de la sociedad hacia el gobierno para que trasmita y venda una política.

Los estudiosos de la administración de desarrollo han tenido que extender sus conceptos de eficiencia administrativa para hablar de "penetración", es decir, del grado hasta el cual un gobierno puede llevar su política a la acción fuera de los salones del gobierno. Fueron llevados a este concepto por un examen de anteriores servicios civiles coloniales,

que mantenían su eficiencia técnica interna pero que, habiendo perdido su influencia militar externa, fueron cada vez más olvidados, aislados e ineficientes. La mayoría de las veces esto ocurrió, en parte, por causa de la estrecha base desde la cual las potencias coloniales en general atraían a sus ayudantes indígenas. (Los británicos a menudo seleccionaron deliberadamente a ciertos segmentos de la sociedad, y confiaron el poder burocrático a grupos que dependían mucho de sus amos extranjeros, por ejemplo, los captas en Egipto. No era probable que esas minorías buscaran o lograran un poder independiente.)

Así pues, en resumen, la presión que se ejerce sobre el servicio de gobierno para que dé acomodo a una gran variedad de consideraciones ajenas a sus tareas es grande. Pero también es evidente la amenaza de sucumbir a las presiones, de sacrificar la capacidad de actuar. Aunque los gobiernos, como todas las instituciones, sucumben a las presiones y sacrifican diversas ganancias a cambio de la paz social, son más vulnerables que muchas otras instituciones, ya que actúan más públicamente. Esto puede decirse en especial de las democracias occidentales, pero en esencia también de todos los demás gobiernos. Si otros factores permanecen iguales, el proceso de selección política es más abierto y se considera más como cuestión de preocupación general que, por ejemplo, el reclutamiento industrial. Un trato especial dado a un grupo genera exigencias de otros grupos. (Esta es una analogía de grupo con la definición dada por Ambrose Bierce, de patrocinio como proceso de creación de nueve enemigos y un ingrato.) Los efectos múltiples de una política pública oficialmente declarada pueden ser saludables o, por lo menos, como han dicho algunos, significan la difusión geométrica de la mediocridad.

En este volumen tratamos de evaluar y mediar entre esas afirmaciones respecto al servicio público, partiendo no de los puntos de vista populares del discurso, sino de la aplicación de un principio totalmente distinto, el de "burocracia representativa". Con ese concepto se indica que las estructuras administrativas pueden caracterizarse por la presencia o ausencia de esa representatividad, y por el grado en que aquéllas han sido, de hecho, dependencias representativas.

Al analizar estas cuestiones estudiamos en su totalidad el problema de la legitimidad y la autoridad en el gobierno. Al evitar las trivialidades actuales tal vez podamos evadir al menos las ideas populares y los viejos clichés. Acaso sea excesiva la esperanza de no caer en ninguno de los nuevos.

Por regla general se ha supuesto que el sistema político estadounidense fue el primero en desarrollar el prototipo de un partido burgués de masas. Esto a su vez fue sumamente difundido, y también engendró al partido proletario de masas (véase, por ejemplo, Maurice Duverger.⁴ También se ha dicho que la burocracia estadounidense fue distintiva porque evitó las tendencias de clase, y que esto ofrece una oportunidad única para que prevalezca el radiante principio de la representatividad.

La actual discusión se ha referido menos a este fin idealista que a los medios. A los partidarios de los "lineamientos" gran parte de este argumento les parece hipócrita o simple racismo disimulado; para sus críticos, este actual esfuerzo es "discriminación a la inversa". Con un examen más objetivo del problema, espero aclarar la cuestión y tal vez incluso reconciliar algunas de las diferencias entre los de buena voluntad y los amigos de la esperanza. Compartir la experiencia del mundo y la perspectiva histórica también parece prometer menos acaloramiento y más luz.

EL NACIMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LA SOCIEDAD ESTADUNIDENSE

La cuestión de la burocracia representativa ha sido llevada hasta el punto dramático, desde luego, por la cuestión de los derechos de los negros en los Estados Unidos; a las demandas de los negros pronto se unieron las de puertorriqueños, chicanos y mujeres. Para los estadounidenses y para los observadores extranjeros, esto ha llegado a ser un gran desafío al sueño estadounidense.

La forma en que resolvamos el problema de la participación de los negros en el poder y de su acceso a la posición y bienes de la sociedad estadounidense tendrá gran efecto sobre la imagen que el país tiene de sí mismo, así como sobre la que proyecte al exterior. El sueño estadounidense se edificó sobre varios temas principales, pero el predominante fue su capacidad para hacer frente con eficacia a la diversidad en la sociedad. Arrogarse la capacidad de resolver conflictos intergrupales que en su marco nativo eran irreprimibles es algo que estaba en la médula misma del concepto romántico de los Estados Unidos como tierra inocente y recién descubierta que podía llegar a servir de modelo

⁴ Maurice Duverger, *Political Parties*, Nueva York, John Wiley, 1954. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

al mundo. La sociedad estadounidense, libre de los grilletes del antiguo sistema feudal y de las tradiciones de conflictos y riñas, llegaría a ser el paradigma de futuras sociedades de promesa y dignidad: unos Estados Unidos de Europa, de Asia o de África, o del mundo mismo.

Este sueño ha adoptado formas completamente diferentes sin quebrantar la fe esencial. La noción original fue el concepto del "crisol", hecho célebre por Israel Zangwill. " Los "arrojados por la tempestad", los "sin hogar" fueron a caer en el crisol de la vida estadounidense, y su escoria fue eliminada y su carácter reformado. En este equivalente sociológico del lema político de los Estados Unidos, *E Pluribus Unum*, se esperaba que el resultado del proceso moderador fuera un modo de vida y un carácter comunes.

El más complejo programa de "pluralismo cultural", de Horace Kallen, se hizo eco de la defensa de William James: "el pluralismo deja que las cosas en realidad existan en la forma de cada uno, o distributivamente. El monismo cree que la unidad de toda forma o unidad colectiva sea la única forma racional", " Kallen sostuvo que una cultura políglota sería, de hecho, más robusta que cualquier conformidad impuesta. Sus ideas se convirtieron en la exigencia corriente de "unidad en la diversidad": tolerar y hasta celebrar el carácter distintivo de los subgrupos por contribuir a una realización sintetizadora de la persona en su integridad, como estadounidense,?

Esta versión tardía -producto de los días que siguieron a la primera Guerra Mundial- ejerció aún mayor atracción que el programa anterior. El crisol no sólo exige adoptar una nueva identidad, sino rechazar la antigua. El concepto "cultural pluralista" no es un dios celoso; más bien se asemeja a esas religiones orientales que permiten que se continúe obedeciendo a la antigua deidad, mientras conceden la absolución por aceptar la nueva. En todo el mundo, la demanda por pluralismo social, tal vez en un sistema político federal, ha surgido como solución potencial a las animosidades étnicas, religiosas o locales, sin llegar a las "soluciones finales" de aniquilación física o cultural.

La capacidad de la sociedad estadounidense, durante aproximada-

5 Israel Zangwill, *The Melting Pot*, Nueva York, Macmillan, 1913.

6 William James, *A Pluralistic Universe, Lectureñ*, Nueva York, Longmans, Green and Co., 1909, p. 324.

7 Horace Kallen, *Cultural Pluralism and the American Idea*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1956.

mente dos siglos, para enfrentar el problema de sus indios y de la población negra, importada por la fuerza, adquirió particular relieve. En el siglo XIX esos grupos eran excluibles como "presencia perturbante", según la calificó con elegancia el presidente Crant, " En el siglo xx, eran la esencia del problema.

Fuera ésta la contradicción obvia que a todas luces es o la influencia inexorable del " dilema estadounidense"; la afrenta patente a nuestra conciencia que Gunnar Myrdal notó o la cambiante condición geográfica, política, económica y educativa del negro, este último cuarto de siglo se ha caracterizado por su gran esfuerzo gubernamental, privado y moral, dirigido a poner fin a esta profunda anomalía de nuestro orden democrático.

En este esfuerzo, el servicio gubernamental ha sido importante como símbolo y causa. Como vehículo principal del cambio social, la ocupación de sus puestos por miembros de grupos minoritarios ha sido significativa en sus resultados políticos y en las sutiles transacciones que acumulativamente constituyen la política. Los avances logrados en esta esfera tienen cierto aspecto de realizaciones de exposición, favoreciendo cambios en las aspiraciones y pautas de carrera entre la minoría e inspirando nuevos esfuerzos y metas para élites mayoritarias en el sector privado.

Esta nueva mirada a la relación de los negros con el servicio público ha planteado a una sociedad muy desarrollada y supuestamente integrada muchas de las mismas preguntas acerca del servicio gubernamental que fueron planteadas en sistemas de reciente independencia y/o menos unidos. La cuestión parece entonces universal; acaso, en realidad, intemporal.

El surgimiento de nuevos Estados como resultado de la disolución de otros más antiguos y más amplios - de imperio a nación, según la provocativa frase de Rupert Emerson- ha ocultado la necesidad de crear comunidades más incluyentes. A este respecto, los nuevos Estados comparten en grado notable los problemas que los Estados más establecidos también habían soslayado. La mezcla de sociedades dobles o entidades dobles - a menudo, una subdominante fusionada con un "socio principal"- es un hecho continuo, y muy a menudo doloroso, de la sociedad moderna. Irlanda del Norte, Bélgica, Canadá y los Estados Unidos líe-

s Véase el libro de ese título, por Eli Ginzberg y Alfred S. Eichner, Nueva York, The Free Press, 1964.

nen más en común y más que aprender de comunidades multiétnicas, políglotas o politeístas, como Líbano, India y Malasia, de lo que aparentemente podría creerse. Y la burocracia con sus diversos significados, su necesidad de variedad y su gran tamaño, es mejor microcosmos de la sociedad total que áreas más comúnmente estudiadas, como las legislaturas, y mejor laboratorio para estudiar la acción política en general.

CONCLUSIÓN y RESUMEN

El concepto de burocracia representativa fue creado originalmente para exigir un servicio civil menos elitista, menos basado en las clases sociales. Como tal, no fue de gran interés en los Estados Unidos, porque entonces el problema del país era crear una estructura administrativa respetada, que pudiera atraer a grupos de la élite. Desde entonces, la burocracia ha ganado prestigio y poder. Y, de manera más significativa, nuestra sociedad ve hoy otras líneas divisorias -de raza, etnicidad y sexo- como más importantes que la clase social. Estas nuevas líneas divisorias, a su vez, tienen particular importancia para las estructuras burocráticas contemporáneas.