

## *The Case for Bureaucracy*

Charles T. Goodsell

Chatham House Publishers,  
Chatham, New Jersey, 1994.

<sup>1</sup> Vid. FIORINA, M. P. e NOLL, R. G., "Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sector", en *American Economic Review*, vol. 68, nº 2, maio 1978, pp. 256-260.

<sup>2</sup> Vid. DE ANTEQUERA, JOSÉ M.<sup>a</sup>, "Burocracia", en *Enciclopedia Moderna. Diccionario Universal de Literatura, Ciencias, Artes, Agricultura, Industria y Comercio*, tomo 6, Establecimiento Tipográfico de Mellado, Madrid, 1854, pp. 134-140.

<sup>3</sup> Vid. VON MISES, LUDWIG, *Burocracia*, Unión Editorial, Madrid, 1974 (e.o. 1944), p. 16.

<sup>4</sup> Vid. W. GOULDNER, ALVIN, "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy" en *American Political Science Review*, vol. XLIX, xuño, 1955, pp. 496-507.

<sup>5</sup> Vid. CAIDEN, G. E., "What Really is Public Maladministra-

A burocracia, entendida aquí como representación xenérica das organizacións que integran o sector público, foi tradicionalmente desprezada, escarnecida, aldraxada, insultada, reprobada e culpada de tódolos males que afectan ó bo discorrer da gobernación. Sen saír dos muros da academia podemos atopar moitos exemplos disto. Fiorina e Noll<sup>1</sup> fálannos de sinistras conspiracións entre burócratas e parlamentarios para incrementaren o gasto público; José M<sup>a</sup> Antequera<sup>2</sup>, no século XIX, berra contra a burocracia acusándoa de ser unha terrible carga para a poboación e un verdadeiro saqueo da economía nacional; Von Mises<sup>3</sup> acúsaa de copia-los métodos totalitarios de Hitler e Stalin. Non faltan as metáforas médicas entre os críticos; Alvin Gouldner<sup>4</sup>, sen ir máis lonxe, compáraa coa parálise infantil, e G. Caiden<sup>5</sup> elabora unha lista exhaustiva de patoloxías e disfuncións asociadas á burocracia (dun modo similar ó que se adoita usar cando se fala do tabaco ou da

droga), como o engano, a arbitrariedade, a arrogancia, o papela-me e incluso, entre outras moitas, a anorexia, a paranoia e a perversidade. No marxismo, as reaccións contra a burocracia foron moi temperás, anteriores incluso á constitución de estados socialistas. Bakunin denunciou a burocracia da internacional obreira, Korsch alertou contra a burocracia implícita nas formulacións leninistas, as consecuencias da cal comezaban a ser visibles nos inicios do novo Estado soviético<sup>6</sup>. Unha vez instaurados estes réximes, as críticas endurecéense máis aínda, se é posible. Bruno Rizzi<sup>7</sup>, Claude Lefort<sup>8</sup> e Milovan Djilas<sup>9</sup> van se-los principais denunciadores dos horrores burocráticos destes novos réximes políticos. As críticas do totalitarismo nazi chaman tamén a atención sobre os perigos dun poder absoluto destas organizacións novas, deseñadas dun xeito maquinal e dotadas dunha perversa racionalidade<sup>10</sup>.

Fóra da academia, o panorama non é moito mellor. A literatura describe a burocracia como un mundo sombrío, case subterráneo, de "covas" e lóbregas oficinas, sen por iso renunciar á linguaxe despectiva. Cando Dostoievsky describe en *Crime e castigo* a humillación sufrida polo dexenerado Marmeladov nun tugurio, un dos insultos que lle lanzan os borrachos que habitan o lugar é o de "burócrata". Galdós, con *Miau*, pinta o triste mundo do cesante, Balzac dedica un dos libros da súa *Comedia humana* a facer un fresco da vida do funcionariado francés do XIX, o mesmo que fará Dickens con respecto a Inglaterra na súa *Pequena Dorrit*. Kafka, nas súas obras *O proceso* e *O castelo*, e Stanislav Lem, coas súas *Memorias atopadas nunha bañeira*, vannos introducir, a través do relato de procedementos xudiciais absurdos ou a descrición de monstruosos edificios sen principio nin fin, no comportamento absurdo, inhumano e desprovisto de sentimentos das grandes organizacións contemporáneas. George Orwell e Aldous Huxley píntannos, por outra banda, un cadro aterrador do que pode ser un mundo burocratizado e racionalizado por completo en dúas magníficas distopías, *1984*, e *Un mundo feliz*. Arnold Toynbee comparará, nun dos capítulos do seu monumental *Estudio da historia*, as sociedades burocratizadas con sociedades de insectos, como as abellas ou as formigas, na que cada individuo é consciente do seu sitio na sociedade e o seu comportamento vén dictado desde que nace, non podendo saírse das normas que previamente lle foron impostas. A literatura popular e pseudo-científica, as revistas de humor e os caricaturistas completan a faena de destrución dos poucos restos de dignidade que lle puideren quedar á pobre burocracia. Para comprobalo só hai que ve-las viñetas do debuxante Pablo tituladas "A oficina sinistra", ou a serie de chistes gráficos que sobre a Administración pública fai Forges en *El País* e que, non o esquezamos, son creadoras de opinión pública.

tion?", en *Public Administration Review*, vol. 51, nº 6, nov./dec. 1991, pp. 486-493.

<sup>6</sup> Sobre este tema *vid.*, por exemplo, MORO, A. M., *La cara pétrea de Marx*, ed. Queimada, Madrid, 1979.

<sup>7</sup> *Vid.* RIZZI, BRUNO, *La burocratización del mundo*, ed. Península, Barcelona, 1980.

<sup>8</sup> *Vid.* LEFORT, CLAUDE, *¿Qué es la burocracia?*, Ruedo Ibérico, París, 1970.

<sup>9</sup> *Vid.* DJILAS, MILOVAN, *La nueva clase*, Edhasa, Madrid, 1957.

<sup>10</sup> *Vid.*, por exemplo, NEUMANN, R., *Behemoth*, FCE, Madrid, 1986; ARENDT, HANNAH, *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Barcelona, 1984.

Poucas foron as voces que se alzaron contra tales ataques, e as poucas que houbo, fixérono con bastantes matices. Max Weber<sup>11</sup>, que na súa obra mestra, *Economía e sociedade*, describe a burocracia como a forma organizativa máis racional e eficaz xamais inventada, non pode deixar de manifestar nesta mesma obra o temor que lle produce o poder desmesurado que pode chegar a ter. Só un discípulo de Weber, P. M. Blau<sup>12</sup>, se atreve a pronunciar algunhas palabras en defensa desta forma organizativa, argüíndo que é unha necesidade da economía moderna e resaltando a súa eficacia e o seu carácter igualitario. Piven e Cloward, no seu célebre estudio sobre a pobreza, refírense en termos positivos á burocracia. John Kenneth Galbraith<sup>13</sup> fálanos tamén das grandes organizacións como unha consecuencia ineludible do sistema capitalista, ben debido a necesidades de concentración, ben debido á necesidade de establecer poderes compensadores, e non pinta estas organizacións con tons moi sombríos.

Ninguén máis chegou nunca ó atrevemento de Charles T. Goodsell. Este, sen ningún tipo de recato, ousa desafiar a sabedoría convencional, que nos di que a burocracia é algo que se debe perseguir, e afirma todo o contrario, é dicir, que a burocracia (refírese especialmente á burocracia dos EEUU pero moitas das súas conclusións son extrapolables a outros contornos) funciona, e funciona ben, e o público está satisfeito con ela.

Goodsell, destacado dirixente da ASPA (*American Society for Public Administration*), entidade que, entre outras funcións, ten a da defensa do sector público, publicou en 1983 unha primeira edición deste libro: unha defensa descarada das burocracias públicas, segundo Golembiewsky<sup>14</sup>, que no seu día provocou unha tremenda polémica e se converteu a partir de entón, 1983, na biblia dos defensores do sector público. A presente edición, nova por completo, recolle as achegas e as críticas máis recentes á súa obra anterior.

A intención do libro é moi simple: golpear duramente toda a mitoloxía antiburocrática, desvelando o resentimento que esconde e presentando a burocracia pública como unha excelente estrutura organizativa. Para facer isto, non dubidará en facer uso de todo tipo de armas. Non dubida, por exemplo, en utilizar técnicas cuantitativas e sondaxes de opinión para demostrar a satisfacción dos cidadáns coa burocracia, a súa efectividade e a súa capacidade de face-lo imposible. Goodsell vai usar tamén a artillería pesada da súa brillante argumentación lóxica para gañar a guerra, como cando, por exemplo, salienta a contradicción entre temerlle á burocracia pola súa dinámica expansiva e totalizadora e referirse a continuación a ela como unha estrutura organizativa lenta, torpe e ineficaz. ¿Como pode ser dinámico e expandirse rapidamente algo torpe e lento? ¿Como pode ser temible algo así?

<sup>11</sup> Vid. WEBER, MAX, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 695-753.

<sup>12</sup> Vid. BLAU, P. M., *La burocracia en la sociedad moderna*, Paidós, Bos Aires, 1971.

<sup>13</sup> Vid. a triloxía de GALBRAITH: *El nuevo estado industrial*, Sarpe, Barcelona, 1985; *El capitalismo americano*, Ariel, Barcelona, 1971; *La sociedad opulenta*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1992.

<sup>14</sup> Vid. T. GOLEMBIEWSKY, ROBERT, *Practical Public Management*, Marcel Dekker, Nova York, 1995, p. 8.



Os ataques á mitoloxía antiburocrática van ser feitos desde varios flancos. Primeiro, Goodsell vai tratar de desenmascara-los inimigos da burocracia e as súas mañas. Non dubida en atacar ferozmente e buscar contradicións en toda a literatura antiburocrática; tampouco en desvelar, con evidencias empíricas, a falsidade de moitos dos estereotipos imperantes sobre as organizacións públicas. Imputaralles tamén ós políticos a inconsistencia, contradición e a imposibilidade de consecución das metas que teñen que cumprilos burócratas.

Por outra banda, no libroponse moita énfase na defensa do persoal ó servizo da Administración pública. Os funcionarios son xente ordinaria, non son xente sen cabeza nin sen alma. O último flanco polo que contraataca será o de amosa-la tremenda variedade de organizacións que hai no sector público. Non tódalas burocracias son grandes e malas, a maioría non son tan grandes nin tan malas. A Administración pública é un fenómeno extremadamente complexo.


Goodsell logra, en boa parte, o seu obxectivo. Consegue facer dubida-lo máis pintado inimigo da burocracia. Pero non dubida en recorrer á guerra sucia, nunca xustificable aínda que sexa para unha boa causa, para levar a cabo os seus obxectivos. Non ten reparos en descontextualizar autores para facelos coincidir coas súas teses, feito do que podemos dar, como mostra, dous exemplos. En primeiro lugar, cita como paladín da súa causa a Patrick Dunleavy (*vid.* pp. 21-22 e 144-45), como crítico do modelo de Niskanen e as súas teorías sobre a maximización do presuposto. Isto é certo, pero de aí podería deducirse que Dunleavy é un defensor da burocracia, cando en realidade o que fai é elaborar un modelo de comportamento burocrático máis plausible e adaptado á realidade (que chama Bureau-Shaping) có de Niskanen, que estaría caracterizado, non pola maximización do presuposto, senón pola maximización dun benestar determinado, na súa maior parte, pola maximización da autonomía orzamentaria<sup>15</sup>. Un segundo exemplo sería o uso que fai das conclusións do libro de Blais e Dion<sup>16</sup>. Non di nada incorrecto pero dilúe o feito de que aínda que os burócratas non se beneficien persoalmente dos incrementos dos presupostos (xa sabiamos que os burócratas non son uns individuos perversos que buscan explotalo pobre contribuínte para satisfaceren os seus perversos vicios), si que teñen estratexias maximizadoras dos mesmos e si que inciden no incremento do gasto público. As razóns polas que o fan deben pasar a un segundo plano. O importante son as consecuencias, que Goodsell trata de diluír non referíndose a elas, sobre o conxunto do gasto público do país e sobre a economía nacional.

Con todo, en conxunto o libro é fascinante e probablemente se converta axiña nun libro de culto. A prosa é espléndida, escrita

<sup>15</sup> *Vid.* DUNLEAVY, P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester-Wheatsheaf, Londres, 1991; "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model", en *British Journal of Political Science*, vol. 15, nº 3, xullo 1985, pp. 299-328.

<sup>16</sup> *Vid.* Blais, André e Dion, Stéphan, "Conclusion: Are Bureaucrats Budget Maximizers?", en Blais, A. e Dion, S. (eds.), *The Budget-Maximizers Bureaucrat*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991, pp. 355-361.

## **B**IBLIOGRAFÍA E RECENSIÓN

nun ton polémico e agresivo. As argumentacións son brillantes e as críticas son mordaces e incisivas. A recompilación bibliográfica é impresionante e constitúe unha grande axuda para aqueles que, como o que escribe estas liñas, se está introducindo no complexo mundo das organizacións públicas. Trátase dun libro que, como diría Galbraith, contribúe a cuestionar-la sabedoría convencional sobre a burocracia e a vela, cando menos, con outros ollos. 

**Miguel Anxo Bastos Boubeta**

Profesor de ciencia política e da Administración.  
Universidade de Santiago de Compostela