





**LA CONSTRUCCIÓN DEL ORDEN DEMOCRÁTICO**  
BUROCRACIA, TECNOCRACIA Y MERITOCRACIA



ALFREDO  
RAMOS JIMÉNEZ

La  
**CONSTRUCCIÓN**  
del **ORDEN**  
**DEMOCRÁTICO**

BUROCRACIA,  
TECNOCRACIA  
Y MERITOCRACIA



CENTRO DE INVESTIGACIONES  
DE POLÍTICA COMPARADA  
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES  
VENEZUELA  
VICERRECTORADO  
ADMINISTRATIVO

Título: LA CONSTRUCCIÓN DEL ORDEN DEMOCRÁTICO  
BUROCRACIA, TECNOCRACIA Y MERITOCRACIA

1ra edicion, 2014

© Alfredo Ramos Jiménez, 2014

Esta edición contó con el cofinanciamiento  
del Vicerrectorado Administrativo,  
Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico,  
Tecnológico y de las Artes (CDCHTA)  
y del Consejo de Estudios de Postgrado  
de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

Hecho el Depósito de Ley  
Depósito Legal If23720143203338  
ISBN 978-980-12-7707-1

Reservados todos los derechos.  
El contenido de esta obra está protegido por la Ley.  
No puede ser reproducida, ni registrada o transmitida  
por cualquier medio de recuperación de información  
sin el permiso previo, por escrito, del autor o de los editores.

Maquetación interna y diseño de portada:  
**Reinaldo Sánchez Guillén. reijosheg@yahoo.com**

Fotolito e impresión:  
**Gráficas El Portatítulo C.A.**

Impreso en Mérida, Venezuela

# ÍNDICE

<b>PREFACIO</b> .....	9
<b>INTRODUCCIÓN: REPENSAR EL ORDEN DEMOCRÁTICO</b> .....	17
Por una gobernanza democrática .....	28
Contra la simplificación populista .....	38
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>LA BUROCRACIA Y SUS CRÍTICOS</b>	
1. <b>¿QUÉ ES Y QUÉ NO ES LA BUROCRACIA?</b> .....	55
La burocracia ¿mito o realidad? .....	66
2. <b>LA CONCEPCIÓN MARXISTA: TEORÍA Y EXPERIENCIA</b> .....	69
La crítica del Estado en Marx .....	70
De Lenin a Stalin: La experiencia soviética .....	75
La crítica de Trotsky: incompatibilidad entre socialismo y burocratismo .....	81
Bruno Rizzi y el colectivismo burocrático soviético .....	86
3. <b>LA BUROCRACIA WEBERIANA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO</b> .....	93
Burocracia y Estado moderno .....	95
Sobre el proceso de burocratización .....	99
Burocratización y democracia .....	105
4. <b>ROBERT MICHELS: ORGANIZACIÓN Y OLIGARQUÍA</b> .....	111
Organización y oligarquía .....	111

Las tendencias oligárquicas en los partidos democráticos .....	112
La burocracia como organización y como aparato .....	114
<b>5. BUROCRATIZACIÓN Y ESTADO DEMOCRÁTICO:</b>	
UNA DEFENSA .....	117
Orden democrático y burocracia weberiana .....	121

## **SEGUNDA PARTE**

### **LA TECNOCRACIA Y SUS TEÓRICOS**

<b>1. ¿QUIÉNES SON LOS TECNÓCRATAS?</b> .....	135
Naturaleza del poder tecnocrático .....	137
<b>2. ESTADO INDUSTRIAL Y TECNOESTRUCTURA:</b>	
JOHN K. GALBRAITH .....	145
La formación de la tecnoestructura .....	146
La tecnoestructura en acción .....	148
El Estado en el nuevo sistema industrial .....	150
<b>3. EL ASCENSO DE LA TECNODEMOCRACIA:</b>	
MAURICE DUVERGER .....	155
Una nueva oligarquía .....	156
La nueva organización política: las dos tecnoestructuras .....	158
<b>4. ¿EXISTE UNA IDEOLOGÍA TECNOCRÁTICA?</b> .....	169
La conciencia tecnocrática como conciencia de élites .....	169
Hacia la despolitización de los ciudadanos .....	177

## **TERCERA PARTE**

### **LA MERITOCRACIA Y SUS CONDICIONES**

<b>1. DE LA TECNOCRACIA A LA MERITOCRACIA:</b>	
¿UNA GOBERNANZA INTELIGENTE? .....	189
<b>2. LAS CONDICIONES DE LA MERITOCRACIA</b> .....	195
¿Qué es la meritocracia y qué no es...? .....	198
¿Dónde están los meritócratas? .....	201
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	211

## PREFACIO

Comencé a pensar en este libro hace unos treinta años, cuando mis notas de clase fueron multigrafiadas para mis primeros alumnos en la nueva Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Los Andes. Esas notas, bajo la forma de libro (*Burocracia y tecnocracia. Introducción a la sociología de la organización*, 1985), fueron utilizadas en cursos y seminarios, por algunos colegas e investigadores de otras universidades venezolanas y fuera del país, quienes insistieron una y otra vez en la necesidad de retomar los temas “viejos”, en un esfuerzo renovado por repensar la democracia a partir de la profundización del estudio del aparato del poder del Estado. Para reemprender en esta tarea he debido asumir el hecho de que se trata de materias prioritarias, que requieren hoy en día reflexión y debate y que sería un error, de nuestra parte, darlas por sabidas por nuestros estudiantes, en campos tan diversos como la sociología, ciencia política, administración pública, economía, ciencia jurídica, entre los más relevantes.

Es cierto que en el pasado me encontraba adelantando otros temas de investigación que, en mi opinión, tenían mayor relevancia para el debate inaugurado y ampliamente promovido en nuestra incipiente *ciencia política latinoamericana*. Temas, al parecer de mayor relevancia para la etapa de transición a la democracia que

estábamos viviendo en nuestros países, como el de los partidos políticos y las especificidades de la democratización, me ocuparon largo tiempo. Más tarde, la experiencia del chavismo en el poder y su proyección hacia el continente detuvieron un tanto nuestro empeño colectivo inicial, ya en el Centro de Investigaciones de Política Comparada (CIPCOM), que habíamos fundado en nuestra universidad a fines de los años noventa.

Reconozco que el presente libro se ocupa de un tema que, para la comunidad de sociólogos y politólogos, no es precisamente un “tema de moda”. Dicen que fue Pierre Bourdieu quien reprochó de manera polémica la propensión de los investigadores de las ciencias sociales, particularmente de la ciencia política, a ceder ante las *modas intelectuales*, modas que les imponen “objetos preconstruidos impuestos por la realidad”<sup>1</sup>. Y ello en perjuicio de “otros” temas, aquellos que exigen un trabajo previo de “construcción del objeto” y que, al parecer, habían sido abandonados antes de tiempo, por investigadores que viven bajo la presión de cuestiones más coyunturales que estructurales y, en no pocos casos, por la intrusión indebida de intereses establecidos, asociados con la estructura de poder.

El presente libro no es el resultado de una investigación empírica, más bien se inscribe dentro de los intentos analíticos y normativos que preceden a futuras investigaciones de campo. Como programa de investigación sistemática, mi trabajo debe situarse entre la estrategia de la *política comparada* y la dinámica analítica de la *política de la ideas*. En tal sentido, las hipótesis aquí planteadas pueden servir de guías para ulteriores investigaciones monográficas orientadas hacia la verificación, modificación o desarrollo de lo aquí propuesto. Para ello he procedido a la realización del inventario que precede al debate que apenas comienza y que se extiende más allá del ámbito académico. En

---

1 Citado por Cristophe Voilliot, *Éléments de science politique* (Paris, L'Harmattan, 2010), 11.

la medida en que la disciplina politológica –que debería llamarse *política*, sin más– comprende el conjunto de condiciones y formas del debate político que proviene de la acción y reflexión desplegadas por los diversos actores que intervienen en el mismo, nuestro tema de estudio nos conduce directamente hacia el análisis y explicación del despliegue de fuerzas políticas que, a partir del aparato del Estado democrático, llegan a afectar decisivamente el destino de la comunidad.

En el desarrollo de este trabajo se harán presentes unas cuantas preocupaciones intelectuales que, desde mis años estudiantiles en la Universidad de París, bajo la influencia de las ideas reformistas del socialismo francés, fueron evolucionando hacia la democracia. A diferencia de un buen número de autores, que arrancaron con los ideales del liberalismo, convirtiéndose hoy en día en los principales teóricos de la democracia, a mí me tocó beber en las fuentes del proyecto socialista –recuerden *la fuerza tranquila*– que comenzaba a proponerse en los años setenta, en plena Guerra Fría, como la alternativa realista y más a la mano, que habría de dejar atrás el mundo de ilusiones perdidas de un envejecido comunismo que, en todas partes –digo bien, en todas partes–, desembocó en formas de despotismo tan imprevistas como inaceptables.

Desde mis primeras lecturas e incursiones en el mundo de la sociología y ciencia política y a lo largo de mi trabajo y experiencia profesionales recibí la influencia de autores a los que considero mis guías y maestros. En el campo de la *política comparada*, Maurice Duverger, Giovanni Sartori, Robert A. Dahl, Seymour M. Lipset, Stein Rokkan, Juan J. Linz y Adam Przeworski y en el de la *política de las ideas*, Norberto Bobbio, Raimond Aron, François Châtelet, Claude Lefort, Pierre Rosanvallon y Tony Judt. Entre los latinoamericanos, Guillermo O'Donnell, Norbert Lechner, Manuel Antonio Garretón y H.C.F. Mansilla, están siempre presentes en la discusión y planteos más relevantes de mi trabajo docente y de investigación.

Mi interés por el tema propuesto y debatido en este libro, la intervención y funcionamiento de la capacidad y el “conocimiento experto” en la construcción del orden democrático, se fue acrecentando en los años recientes con el surgimiento de amenazas reales provenientes de la deriva populista en todos nuestros países. Se trata de un tema que ha sido soslayado, si no abandonado antes de tiempo, por la sociología política y sólo recientemente ha sido incorporado al debate presente sobre la *buena gobernanza* en las sociedades occidentales. Por paradójico que parezca, este tema no aparece en la amplia literatura sobre las transiciones democráticas del sur de Europa, sobre las transiciones poscomunistas de Europa central y del este, en fin, sobre las especificidades de las transiciones en América Latina<sup>2</sup>.

Antes de ingresar de lleno al tema de este trabajo, quisiera destacar la presencia de una fuerte motivación en el desarrollo del mismo. Y es que, con el recurso retórico a un indeterminado y abstracto “socialismo del siglo XXI” se ha empacado un conjunto de “políticas públicas” bastante concretas. Mientras en la Venezuela de Chávez asistimos al proceloso desmantelamiento del aparato burocrático del Estado, en el Ecuador de Correa se procedía, por el contrario, al montaje de una estructura tecnoburocrática, tan efectiva como arrogante, que entre sus “logros” cuenta con el desplazamiento efectivo de los políticos en la toma de decisiones importantes, tema ampliamente debatido entre los teóricos de la *tecnocracia*, como lo veremos en la segunda parte de este libro.

No deja de ser significativo el hecho de que los dos procesos se hayan autoproclamado “revolucionarios”, cada uno a su modo,

---

2 Véase Manuel Antonio Garretón, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones* (Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1995); Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *El resurgimiento global de la democracia* (México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, 1996) y Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones* (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009)

en circunstancias tales que sólo poseen en común la marcada propensión autoritaria y antidemocrática de sus gobiernos, por una parte, y su evidente inclinación hacia políticas que favorecen la polarización de sentimientos, prácticas y actitudes en la masa de gobernados. Esa propensión no pasaría de ser un dato aislado, en el conjunto de la experiencia de la transición latinoamericana, si no fuera por el hecho de que en los dos procesos de cambio encontramos un inmenso déficit de ciudadanía, que pone en peligro los avances de nuestras precarias democratizaciones en las dos últimas décadas del pasado siglo. De modo tal que la búsqueda del orden democrático en los dos países va al encuentro de este nuevo tipo de autoritarismo: los gobiernos de este tipo cuentan, como nunca antes, con tecnologías de control, intimidación y manipulación masivas, volviéndolos inmunes al debate público y, lo que es peor, irresponsables y arbitrarios frente a ciudadanos que a menudo parecen no ser conscientes de la gravedad de sus acciones o inacciones.

En la medida en que, como fuente de legitimación, la fuerza del populismo reduce las posibilidades alternativas de los procedimientos de la decisión democrática, puede alimentar, en bien determinados casos, la capacidad del líder carismático para rodearse de los “mejores expertos”, con lo que alcanzaría a deshacerse de la carga de la incertidumbre que caracteriza a las democracias realmente existentes. Así, bajo determinadas condiciones críticas, el populismo, como lo veremos en la segunda parte de este libro, no excluye al poder tecnocrático. La experiencia del Ecuador de Correa está allí para demostrarlo: la presencia de indígenas y la masa del pueblo llano no es en modo alguno esencial para la estabilidad del nuevo régimen impuesto. En definitiva, se trata de responder a dos cuestiones importantes: ¿qué hace que la búsqueda del orden democrático pueda desembocar en sistemas no democráticos o antidemocráticos? y ¿cómo persuadir al lector de que sin debate público no puede hablarse de ciudadanos informados o educados?

En las páginas que siguen me propongo intervenir en el debate recientemente abierto sobre la tríada burocracia/tecnocracia/meritocracia, como punto de inflexión en la agencia de los actores comprometidos con la construcción y mantenimiento del orden democrático en nuestros países. Porque, del mismo modo en que la democracia es impensable sin partidos políticos competitivos, el funcionamiento del Estado democrático no puede prescindir de las fuerzas y formas que canalizan capacidad y conocimiento. En tal sentido, la tarea de repensar la democracia, como se ha venido insistiendo en los años recientes, debe completarse con el proyecto de rehacerla o de reconstruirla. Porque, bajo el pretexto de una necesaria movilización de los marginados o excluidos de la política democrática, en una suerte de revuelta contra las élites, se han venido activando en la población las pasiones más negativas y perversas, con el recurso a promesas exorbitantes de unos cuantos líderes recién llegados al mundo de la política. Y si bien es cierto que la tentación populista se ha infiltrado en unos cuantos partidos democráticos, no es menos cierto que se ha caído fácilmente en el chantaje de quienes, armados de una pretendida superioridad moral e intelectual, no parecen dispuestos a respetar las reglas del juego democrático, excluyendo de entrada a quienes los adversan.

En la realización de este trabajo he contado con el apoyo y estímulo de los colegas y amigos del Centro de Investigaciones de Política Comparada, en el contexto de una investigación más amplia y colectiva sobre “Democracia y Desarrollo en América Latina”, que adelantamos en el CIPCOM desde hace algunos años. Asimismo, espero que mis alumnos y estudiantes de la Escuela y Posgrado de Ciencias Políticas, encuentren en este libro los resultados de un trabajo en el que me había comprometido desde hace cierto tiempo.

Para la publicación de este libro he recibido el apoyo del Vicerrectorado Administrativo de la Universidad de Los Andes; del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico

y de las Artes (CDCHTA) y del Consejo de Estudios de Posgrado. Reciban aquí mi reconocimiento.

Como en todos mis trabajos anteriores y a lo largo de mi vida profesional e intelectual he contado con la comprensión y compañía inteligente de mi esposa Ewa María. Con amor, respeto y admiración le dedico este libro.

Entre quienes afirman la construcción histórico-social del orden, la política suele ser visualizada frecuentemente como una “tecnología social”. Tal visión conduce a actuar sobre las interacciones sociales como si fuesen una naturaleza inerte. Aquí propongo, al contrario, considerar la construcción de acciones recíprocas y, particularmente, la determinación recíproca de los sujetos como el núcleo central de la práctica política.

NORBERT LECHNER, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, 1984.

La política es una forma distintiva de gobierno en la cual el pueblo actúa conjuntamente mediante procedimientos institucionalizados para resolver sus diferencias, para conciliar los diversos intereses y valores, y para hacer que las políticas públicas persigan propósitos comunes. Como la única forma de gobierno, la política se distingue de otras formas de gobierno como la autocracia y el totalitarismo. La guerra y la violencia representan la quiebra, no la extensión de la política. Además sugeriré que, entendida en estos términos, la política es así una precondition de la moderna democracia...

BERNARD CRICK, *Politics as a Form of Rule: Politics, Citizenship and Democracy*, 2004.

La necesidad práctica de Estados fuertes y gobiernos intervencionistas está fuera de discusión. Pero nadie está «repensando» el Estado. Sigue habiendo una marcada renuencia a defender el sector público en nombre del interés colectivo o por principio (...) La elección ya no será entre el Estado y el mercado, sino entre dos tipos de Estado. Nos corresponde a nosotros volver a concebir el papel del gobierno. Si no lo hacemos otros lo harán.

TONY JUDT, *Algo va mal*, 2010.

# INTRODUCCIÓN

## REPENSAR EL ORDEN DEMOCRÁTICO

La tesis de la “democracia sin enemigos”, a la que se refirió Giovanni Sartori en un pequeño libro a comienzos de los noventa, parece haberse quedado sin base firme en nuestros días<sup>1</sup>. Si bien es cierto que las cosas no se presentan alentadoras para todo proyecto de orden democrático en el tiempo que corre, no lo es menos el hecho de que en su desarrollo ese proyecto haya sido objeto a la vez de avances significativos y retrocesos cargados de peligros. Estos últimos en mi opinión radican en la presencia de dos principales escollos u obstáculos: la presión de los poderes oligárquicos (políticos, económicos y culturales), por una parte, y la que se ha revelado más formidable, la simplificación populista, por otra.

Como resultado, asistimos en nuestros países a una creciente desmovilización de las fuerzas y energías, aquellas que se habían reunido sin otro propósito que el de dejar atrás las soluciones autoritarias, adelantando en políticas de una democratización efectiva, de la sociedad y del Estado. Hoy en día podemos observar cómo los progresos de la democracia en las décadas

---

1 Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo* (Madrid, Alianza, 1993), 15-26. Véase Ulrich Beck, *Democracy without Enemies* (Cambridge, Polity Press, 1998).

que precedieron la llegada del nuevo siglo fueron cediendo el paso a un extendido desencanto. La así llamada “tercera ola de la democratización” se detuvo de repente ante las presiones que resultaron de la erosión de la confianza de los ciudadanos hacia las nuevas instituciones democráticas, expresándose en uno u otro país bajo la forma de desafección y rechazo hacia la política “tal como es”, derivando en ideas, actitudes y creencias, que fueron degradando las condiciones de un incipiente orden democrático.

En los años recientes el desencanto se volvió global. De aquí que no le falten razones al profesor Andrea Greppi para llamar la atención, en sugerente escrito, sobre una “situación imprevista”, que se ha ido imponiendo bajo la forma de “desencanto colectivo”, y que ya ha comenzado a echar por tierra lo que penosamente habíamos logrado hasta ahora:

Hay indicios de que el relato sobre el progreso de la democracia ha dejado de ser creíble y hasta parece que está formándose ya un relato alternativo. A falta de regularidades sobre las que pueda apoyarse, al pensamiento democrático se le viene encima una tarea difícil e ingrata. El entorno es poco propicio. El declive de algunos equilibrios sociales fundamentales que, en otros tiempos, facilitaron la expansión del constitucionalismo democrático es innegable. Nos enfrentamos al desmantelamiento de las sociedades del bienestar, al aumento exponencial de los niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza, las oportunidades y el riesgo, así como a la implosión de las redes de solidaridad privada<sup>2</sup>.

---

2 Andrea Greppi, *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública* (Madrid, Trotta, 2012), 28. Confróntese con las reflexiones agudamente críticas sobre la necesidad de “reinventar los mecanismos de la delegación secuestrados por la partidocracia, pisoteados por la política espectáculo y frustrados por los populismos” en Paolo Flores d’Arçais, *El soberano y el disidente. La democracia tomada en serio*

Si bien es cierto que las proposiciones críticas sobre la democracia, poco a poco se fueron diluyendo en el océano de ese desencanto colectivo, la advertencia ya venía anunciada hace cierto tiempo con la “certificación” calificada de lo que se dio en llamar “promesas incumplidas” o desengaños manifiestos en la década de los ochenta<sup>3</sup>. Hoy en día, hasta se ha llegado a sostener el hecho de que “a medida que surgían democracias en condiciones exóticas, la complacencia por los proyectos institucionales sufrió algunas sacudidas”<sup>4</sup>. Y ello a tal punto que, con el avance de la globalidad, las investigaciones recientes desembocan por lo general en propuestas alternativas que van paulatinamente abandonando las expectativas optimistas de los primeros años de la así llamada transición en

---

(Madrid, Montesinos, 2006). Véase también Guy Hermet, *El invierno de la democracia* (Barcelona, Los Libros del Lince, 2008).

- 3 En sus observaciones críticas sobre la conocida tesis de Bobbio, el profesor de Bolonia, Gianfranco Pasquino se pregunta: “¿Las promesas no cumplidas deben ser consideradas como irresolubles contradicciones internas de las democracias o, más bien, como desafíos que no solo pueden, sino que deben ser considerados en las nuevas condiciones de la democracia? Bobbio no lo aclara. Aún así sobre todo en lo que se refiere a la ampliación del espacio político –la introducción de la democracia en las escuelas, en las fábricas y en los cuerpos del Estado, comenzando por las fuerzas armadas–, el filósofo turinés augura procesos de transformación democrática y los considera decisivos para el buen funcionamiento y la robustez de la democracia”. G. Pasquino, *La democracia exigente* (Madrid, Alianza, 2000), 19. Cf. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1986), 51-64.
- 4 Adam Przeworski, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno* (Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2010), 28. En su comentario sobre el promocionado libro de Thomas Piketty (*Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014), Joseph E. Stiglitz, concluye con una afirmación plena de impacto para la investigación que viene: “La principal interrogante a la que nos enfrentamos hoy en día realmente no es un cuestionamiento sobre el capital en el siglo XXI. Es una pregunta sobre la democracia en el siglo XXI”. Joseph E. Stiglitz, “La democracia en el siglo XXI”, *Project Syndicate* (New York, 1º de Septiembre de 2014). El subrayado es mío.

nuestros países. “Todas las encuestas de opinión –observa Moisés Naím en escrito reciente– revelan que una importante tendencia mundial es la pérdida de confianza en los líderes políticos, en los «expertos», las instituciones públicas, los empresarios y los medios de comunicación. La gente considera que los líderes de la sociedad son menos creíbles y dignos de confianza”<sup>5</sup>.

Y en su influyente escrito, Adam Przeworski advierte sobre los eventuales extravíos que seguirían a esa pérdida de confianza y extendido desencanto:

Lo que temo es que el desencanto sea tan ingenuo como era la esperanza. No temo que una mirada crítica haga más frágil la democracia: estoy convencido de que en casi todos los países que hoy gozan de ese sistema, está allí para quedarse. Pero las expectativas irracionales sobre ella alimentan las campañas populistas, a la vez que nos ciegan para considerar las reformas factibles<sup>6</sup>.

Ahora bien, los proyectos de construcción del orden democrático en nuestros países se han visto profundamente afectados por la presión de poderosos grupos de interés –económicos y hasta mafiosos–, por una parte, y por la presencia recurrente de manipulaciones populistas de unos cuantos gobiernos, que se revelaron duraderos, por otra. En tal sentido, la discusión sobre las posibilidades de la democracia en nuestros países está presente en la motivación y objetivo específico de este trabajo: debemos intervenir en el abierto debate, teórico y político, sobre la construcción de lo que, en palabras de Norbert Lechner, representa ante todo la construcción del “orden deseado”. Para ello me detendré, en un primer análisis, en la discusión actual sobre la *di-*

---

5 Moisés Naím, *El fin del poder. Empresas que se hundieron, militares derrotados, papas que renuncian y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era* (Barcelona, Random House Mondadori, 2013), 36-37.

6 Adam Przeworski, 2010: 28.

*mención institucional* de la democracia. En este intento, me apoyaré sustancialmente en el tratamiento de las diversas y aisladas propuestas que, de uno a otro autor y desde hace cierto tiempo, venían insistiendo en la necesidad de volver nuestra mirada hacia el funcionamiento del aparato del Estado democrático<sup>7</sup>.

Y en la medida en que el despliegue de tal empeño requiere hoy en día un renovado esfuerzo de *imaginación sociológica*, sigo convencido de que la investigación sociológica y política debe asumir, hoy más que nunca, el compromiso explícito y efectivo con la defensa y preservación del orden democrático. Como lo observó John Keane hace cierto tiempo, la democracia siempre ha sido objeto de amenazas provenientes de diversos sectores antidemocráticos, pero “la falta de imaginación figura como uno de los peligros más invisibles y alarmantes”<sup>8</sup>. Y John Dunn para advertirnos en forma vehemente que, si bien es cierto que “*necesitamos una teoría sobre la forma en que podamos ejercer el control menos malo posible de los gobiernos de los Estados modernos*”, no debemos olvidar que “hoy en día, en política, democracia es el *nombre* de lo que no podemos tener, y sin embargo no podemos dejar de querer”<sup>9</sup>.

A la cuestión de saber si ¿puede la democracia ser cualquier cosa? Giovanni Sartori respondió a tiempo y en forma provocativa: “Lo que la democracia sea no puede separarse de

---

7 En este propósito, me han sido muy útiles y estimulantes los planteos y reflexiones de Ezra Suleiman sobre lo que él denomina proceso de “desmantelamiento del Estado democrático”. Véase Ezra Suleiman *Le démantèlement de l'État démocratique* (Paris, Seuil, 2005). La vinculación entre estabilidad de la democracia con determinados arreglos institucionales se apoya en el sugerente artículo de Adam Przeworsky, “Minimalist Conception of Democracy: A Defense”, en *The Democracy Source Book*, editado por Robert A. Dahl, Ian Shapiro y José Antonio Cheibub (Cambridge, The MIT Press, 2003), 12-17.

8 John Keane, *Democracia y sociedad civil* (Madrid, Alianza, 1992), 12.

9 John Dunn, *La agonía del pensamiento político occidental* (Madrid, Universidad de Cambridge, 1996), 44.

lo que *debiera ser* (...) La democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del *deber* y la resistencia del *es*. Una democracia existe mientras sus ideales y valores la crean”<sup>10</sup>. Y Robert A. Dahl para recordarnos el hecho de que: “Hasta hace tan sólo un par de siglos –diez generaciones, digamos–, la historia de auténticos ejemplos de democracia era muy breve. La democracia fue más un objeto de debate filosófico que un sistema político real que pudiera ser adoptado y practicado por la gente. E incluso en los extraños casos en que existió una “democracia” o una “república”, *la mayoría de los adultos no estaban autorizados a participar en la vida política*”<sup>11</sup>. Observaciones que representan todo un reto para el pensamiento político de nuestros días.

En esta perspectiva, Joseph Schumpeter ya se había detenido, unas cuantas décadas antes, en la conclusión de su libro pionero, en aquello que –en su visión normativa de la política–, representaba el conjunto de “condiciones de éxito del método democrático”, es decir, las condiciones de estabilidad requeridas para el mantenimiento de todo orden democrático. Para Schumpeter, tales condiciones se pueden concentrar en tres principales: En primer lugar, la presencia de una clase política formada por individuos con “aptitud y carácter moral adecuados”. En segundo lugar, la existencia de una *burocracia capacitada que goce de buena salud y buena reputación*, apoyada en una sólida tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y de un *sprit de corps* no menos fuerte para desarrollar y mantener sus propios principios. Y, en tercer lugar, la promoción de una “autodisciplina democrática” en la ciudadanía, acompañada de un nivel intelectual y moral lo suficientemente elevado para estar en capacidad de resistir “contra los ofrecimientos de los fulleros o

---

10 Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo* (Madrid, Alianza, 1988), 26-27. El subrayado es del autor.

11 Robert A. Dahl, *La democracia* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012), 3. El subrayado es mío.

farsantes o de otros hombres que, sin ser ni una cosa ni otra, se conducirán de la misma manera que ambos”<sup>12</sup>.

La construcción del orden democrático presupone, además de estas condiciones, la presencia de actores comprometidos con la “buena gobernanza”, con un constitucionalismo democrático que asegure gobiernos legítimos y eficientes. Y ello, debido al hecho de que los gobiernos de nuestros países, aquellos que asumieron los riesgos e incertidumbre de los procesos de transición, desembocaron en la constitución de gobiernos tan ineficientes y defectuosos, que terminaron provocando situaciones de desencanto generalizado, de “fatiga cívica”, etapa primera en el ascenso de una *antipolítica* cargada de amenazas y peligros para la frágil e incipiente institucionalidad democrática<sup>13</sup>.

---

12 Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia* (Barcelona, Orbis, 1983. Edición original, 1942), 368-376. Cf. Andrea Greppi, 2012: 30. En su apartado dedicado a los políticos “fulleros y farsantes”, José Nun observa el hecho histórico de que “...en América Latina (a) entre los funcionarios y los contribuyentes prevalecieron con demasiada frecuencia los pícaros; (b) la mayoría de los beneficiarios de los estratos medios y altos tendieron a ser igualmente pícaros mientras que a todos los demás les correspondió el papel de subordinados y (c) este cuadro no se modificó sino que se agravó de manera considerable desde la década del ochenta, haciendo cada vez menos verosímiles las invocaciones a la justicia social que realizan los políticos en campaña”. José Nun, *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000), 139-140. Sobre la tesis schumpeteriana aplicada al contexto latinoamericano de la democratización, véase Gerardo L. Munck, “The study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda”, en *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. Editado por Gerardo L. Munck (Oxford, Oxford University Press, 2007), 25-37. También Sebastián L. Mazzuca, “Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power”, en G. L. Munck, *loc. cit.*, 39-49.

13 La popular consigna antipolítica “que se vayan todos”, esgrimida por primera vez en las movilizaciones argentinas anti-gubernamentales de la primera década del siglo XXI, que luego fuera adoptada por los grandes movimientos de protesta en el resto de América Latina, fue desde el

Habr  quien piense que las cosas comenzaron mal desde el momento en que los clientes del tradicional poder oligárquico encontraron en nuestras sociedades obstáculos insalvables y grandes dificultades para convertirse en ciudadanos en el nuevo sistema de poder. De aquí que mi argumento encuentre sentido en la necesidad de preservar el orden democrático a partir del aparato institucional del Estado democrático. Por ello, la perspectiva utilizada en este libro no coincide con las propuestas que en el pasado reciente asignaron la prioridad a las tareas de movilización y fortalecimiento de la “sociedad civil” en la transición de las neodemocracias latinoamericanas de las dos últimas décadas del siglo XX, tareas que, en mi opinión, debían acompañar –no preceder– a las correspondientes de una sólida sociedad política, como premisa básica de la construcción de un genuino orden democrático.

Conviene por consiguiente detenerse en la observación sobre el presente y futuro de ese orden democrático, particularmente en las especificidades locales de su dimensión institucional, como la instancia en la que se desenvuelve la democracia como proyecto de orden político. Así, cuestiones tales como las de saber  quien

---

comienzo una consigna netamente anti-sistema, no sólo contra los políticos y los partidos, sino contra “todas las élites”, revelando a las claras su vocación autoritaria con un innegable contenido antidemocrático. Los líderes populistas de todas las tendencias aportaron a los movimientos de protesta anti-sistema los mecanismos de justificación o legitimación para sus incursiones políticas. Sobre los orígenes de la antipolítica en América Latina, véase el estudio de René Antonio Mayorga, *Antipolítica y neopopulismo* (La Paz, CEBEM, 1995). Una sólida introducción a la cuestión de la antipolítica en Bernard Crick, *En defensa de la política* (Barcelona, Tusquets Editores, 2001. Ed. original 1962). Sobre la erosión de la confianza en las instituciones de la democracia, véase Kenneth Newton y Pippa Norris, “Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?” en *Dissaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?*. Editado por Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (Princeton, Princeton University Press, 2000), 52-73. Véase también Geolf Mulgan, *Politics in an Antipolitical Age* (Londres, Polity Press, 1994).

gobierna? y ¿cómo se gobierna? resultan cruciales para el diagnóstico y prescripción sobre aquellas realidades sociales y políticas que se presentan arropadas bajo el prestigio difícilmente alcanzado por el ideal democrático que, en nuestro tiempo, aparentemente hasta nuevo aviso, ha resistido a las amenazas de alternativas autoritarias desafiantes. Y si bien es cierto que tales desafíos y el establecimiento de las fronteras de la democratización han sido una constante en la agenda teórica de los investigadores y en la práctica política de los principales actores en las décadas recientes, los esfuerzos aislados de unos y otros se revelaron insuficientes para predecir, si no evitar, las críticas situaciones que hemos vivido, caracterizadas por una grave, a veces profunda, inestabilidad institucional<sup>14</sup>.

Ahora bien, en los años recientes la cuestión parece haberse complicado para nosotros investigadores comparativistas. En mi opinión, ello se ha debido en gran medida a la debilidad de los instrumentos teóricos utilizados, en las pasadas décadas, para medir y explicar los avances y retrocesos de los procesos de

---

14 Véase el cap. III (Los vínculos de la democracia) en Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1986), 51-64. Véase también Guy Hermet, *En las fronteras de la democracia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1989); Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *El resurgimiento global de la democracia* (México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Sociales, 1996); Harry E. Vanden y Gary Prevost, *Politics of Latin America. The Power Game* (Oxford, Oxford University Press, 2002); PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (Buenos Aires, Aguilar, 2004); Georges Couffignal (dir.), *Amérique latine. Les surprises de la démocratie* (Paris, IHEAL/La Documentation Française, 2007); William C. Smith (ed.), *Latin American Democratic Transformations. Institutions, Actors and Processes* (Miami, Wiley-Blackwell, 2009); Alain Rouquié, *A l'ombre des dictatures. La démocratie en Amérique latine* (Paris, Albin Michel, 2010); José Antonio Rivas Leone, *En los bordes de la democracia. La militarización de la política venezolana* (Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada. Universidad de Los Andes, 2010) y Daniel C. Hellinger, *Comparative Politics of Latin America. Democracy at Last* (New York, Routledge, 2011).

democratización en los diversos países. Porque el énfasis recurrente que encontramos en los estudios sobre el funcionamiento de las “democracias electorales” en nuestros países pasó por encima de cuestiones cruciales como los déficit de legitimidad, en unos casos, y la calidad de la gobernanza democrática, en otros. Cuestiones que, han sido identificadas en el origen del extendido desencanto con la “democracia realmente existente”, por una parte y, *last but not least*, del incremento espontáneo de la antipolítica, entendida ésta como el mecanismo populista de rechazo y condena de la práctica democrática<sup>15</sup>. En su referencia al malestar que se experimenta tanto en las “mejores” como en las “peores” democracias, Greppi describe la situación en estos términos: “Malestar, desencanto, fatiga: son demasiadas las voces que apuntan en esta dirección como para pensar que entre ellas no haya más que el reflejo de la crónica melancolía de intelectuales ociosos o el irresponsable instinto contestatario de unos pocos ciudadanos alborotados”<sup>16</sup>.

- 
- 15 Un estudio crítico de los diversos “modelos” de la democratización en la época reciente lo encontramos en Bárbara Geddes, “What Causes Democratization”, en Robert F. Goodin, *The Oxford Handbook of Political Science* (Oxford, Oxford University Press, 2009), 593-615. Véase también Lisa Anderson (ed.), *Transitions to Democracy* (New York, Columbia University Press, 1999). Un esfuerzo teórico de síntesis en James Mahoney, “Knowledge Accumulation in Comparative Historical Research. The Case of Democracy and Authoritarianism” en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Editado por James Mahoney y Dietrich Rueschmeyer (Cambridge, Cambridge University Press, 2003), 131-174.
- 16 Andrea Greppi, 2012: 23. “La nueva generación —observa Tony Judt— siente una honda preocupación por el mundo que va a heredar. Pero esos temores van acompañados de una sensación general de frustración: *no nosotros* sabemos que algo está mal y hay muchas cosas que no nos gustan. Pero ¿en qué podemos creer? ¿Qué debemos hacer?. Esta actitud es el irónico reverso de la de una era anterior. En la época del dogma radical, los jóvenes estaban lejos de sentir incertidumbre. El tono característico de los años sesenta era el de una confianza presuntuosa: *nosotros* sabíamos cómo arreglar el mundo. Es esta nota de arrogancia gratuita la que

Sin embargo, el problema no radica en la presencia de agudas críticas hacia el “orden que tenemos” o de manifestaciones, violentas o pacíficas, de los desencantados e indignados en las sociedades occidentales. Más bien, la cuestión se remonta a causas más remotas en el tiempo y tiende a complicarse cuando el abordaje es asumido como un asunto puntual o excepcional, un asunto más bien relacionado con los ciclos o temporalidades del proceso de construcción del orden democrático: a los períodos previos de exaltación o fascinación por la democracia suceden otros caracterizados por la desilusión y la perplejidad, lo que, a la larga ha provocado graves tensiones sociales<sup>17</sup>. En el análisis de esta situación, que no ha cambiado mucho en los años recientes, cabe incluir la advertencia que hiciera hace cierto tiempo Juan Carlos Portantiero, con respecto a los obstáculos de la difícil democratización latinoamericana: “debe importar tanto la cura como los síntomas, sobre todo cuando ellos se manifiestan en el

---

en parte explica la posterior respuesta reaccionaria; si la izquierda quiere recuperarse, le vendrá bien algo de modestia”. Tony Judt, *Algo va mal*, (Caracas, Taurus, 2011), 19. El subrayado es del autor.

- 17 La variable *tiempo* en la construcción de la democracia ha sido resumida por Jon Elster como “la capacidad de los sistemas políticos para aprender del pasado y hacer planes a largo plazo” Cf. “Las consecuencias de la elección constitucional: Reflexiones sobre Tocqueville”, *Constitucionalismo y democracia*. Editado por Jon Elster y Rune Slagstad (México, Fondo de Cultura Económica, 1999), 121. La cuestión de las temporalidades, en el origen de un conjunto de perplejidades y conflictos ha sido destacada por Pierre Rosanvallon, cuando advierte sobre las posiciones oscilantes de los diversos actores sociales: “entre una visión radicalmente instantaneísta de la democracia, presta en consecuencia a aferrarse a un poder ejecutivo que se autojustificaría en la fuerza de lo excepcional, y una justificación opuesta de su poder por parte de los expertos, considerados como los únicos aptos para “representar” los intereses sociales del largo plazo en nombre del conocimiento que pudieran llegar a poseer”. Pierre Rosanvallon, *Por una historia conceptual de lo político* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003), 56. Véase Andreas Schedler y Javier Santiso (comps.), *Tiempo y democracia*, (Caracas, Nueva Sociedad, 1999).

interior de estructuras débiles como las sudamericanas con estados ineficientes y corruptos, sin un sistema de partidos representativos y con instituciones deslegitimadas, incapaces de disciplinar al poder económico y satisfacer la creciente demanda social<sup>18</sup>.

Ahora bien, en la amplia literatura sobre la democracia se destaca siempre la necesidad de contar con ciudadanos mínimamente comprometidos con la formación de una *esfera pública democrática*. Y ello como la condición *sine qua non* de estabilidad de las instituciones, aquellas que asegurarán en el futuro la realización de las tareas orientadas hacia la democratización de nuestras débiles democracias<sup>19</sup>.

## POR UNA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

De acuerdo con el argumento de este libro, la esfera pública democrática se despliega en el terreno de la sociedad política, aquel espacio de acción que se interpone entre la sociedad civil y el Estado, en el que se mueven actores individuales y colectivos, comprometidos con la defensa institucional del interés general. En otras palabras, actores que asumen la tarea de llevar a la práctica o conducir el despliegue del nuevo proyecto de orden democrático. Si partimos del hecho de que en el desarrollo de

---

18 Juan Carlos Portantiero, "Revisando el camino. Las apuestas de la democracia en Sudamérica", en *Democracia: Discusiones y nuevas aproximaciones*, editado por Ernesto López y Scott Mainwaring (Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2000), 331-332. Véase Arturo Fernández y Cecilia Lesgart (comps.), *La democracia en América Latina. Partidos políticos y movimientos sociales* (Rosario, Homo Sapiens, 2008). También los dos textos seminales de Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo* (Buenos Aires, Paidós, 1972) y *1966-1973. El estado burocrático-autoritario* (Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982). Véase los textos corregidos y reunidos por O'Donnell en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires, Paidós, 1997).

19 Cf. Andrea Greppi, 2012: 135.

las prácticas políticas es preciso distinguir los tres principales espacios de la acción pública: *sociedad civil*, *sociedad política* y *Estado*, también debemos destacar su carácter indisociable en el funcionamiento del orden democrático. ¿En qué medida esta distinción es relevante para la cuestión de la democracia? Alain Touraine la retuvo en los preliminares de su concepción sociológica de la democracia:

La separación de la sociedad civil, la sociedad política y el Estado es una condición central para la formación de la democracia. Esta sólo existe si se reconocen las lógicas propias de la sociedad civil y del Estado, lógicas distintas y a menudo opuestas, y si existe, para manejar sus dificultosas relaciones, *un sistema político autónomo frente a una como al otro*. Lo que recuerda que *la democracia no es un modo de existencia de la sociedad en su totalidad, sino verdaderamente de la sociedad política y, al mismo tiempo, que el carácter democrático de la sociedad política depende de las relaciones de ésta con la sociedad civil y con el Estado*<sup>20</sup>.

Asimismo, en su concepción dinámica de la sociedad civil, John Keane ya había observado en la línea de los clásicos, particularmente Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill, cómo la separación entre Estado y sociedad civil constituye una característica permanente de un orden social y político plenamente democrático. De modo tal que:

---

20 Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995), 68. El subrayado es mío. Sobre la interpenetración del Estado y la sociedad civil, debido a la expansión de las burocracias, que coincide históricamente con el agotamiento de las “formas autoritarias del poder”, véase la tesis de Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde* (Paris, Gallimard, 1985), 284-288.

una sociedad civil democrática no puede nunca bastarse a sí misma, y necesita que el poder estatal defienda activamente su independencia. La democratización no es ni el enemigo declarado ni el amigo incondicional del poder estatal. Necesita que el Estado gobierne a la sociedad civil ni demasiado ni demasiado poco; al igual que un orden más democrático no puede construirse *a través* de un poder estatal, tampoco puede ser levantado *sin* el poder estatal<sup>21</sup>.

La perspectiva defendida en este libro se inscribe en esta dirección. El proceso de formación de la *sociedad política*, como espacio relativamente autónomo, obedece al hecho de que se desenvuelve dentro de una lógica que le es propia, es decir, posee su propio ritmo en el conjunto de acciones orientadas hacia la democratización del Estado: los poderes independientes del Estado, que hacen vida en la sociedad civil, bajo la forma de “intereses privados”, se van incorporando a la sociedad política mediante la organización de los diversos intereses, constituyéndose en una “forma de acción colectiva” orientada hacia la defensa del “interés general” frente al Estado. En otras palabras, el espacio conquistado por el sistema político o sociedad política es “el lugar de la democracia”<sup>22</sup>. Las nuevas fuerzas sociales se suman a la acción de los partidos y sistemas de partidos en lo que se ha descrito en la amplia literatura especializada como proceso de “democratización del Estado”<sup>23</sup>.

21 John Keane, 1992: 45. El subrayado es del autor. Cf. J.-Yvon Thériault, “La société civile est-elle démocratique?”, en *Les formes modernes de la démocratie*. Editado por Gérard Boismenu *et al.*, (Montréal-Paris, PUM-L'Harmattan, 1992), 67-79. Cf. Jean-François Thuot, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie* (Paris, Éditions Nota Bene, 1998), 45-63.

22 Cf. Touraine, 1995: 70.

23 Sobre este proceso me he detenido en la segunda parte (El modelo de la democracia de Partidos) de mi libro *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina* (Mérida, Centro

Con la incorporación de las fuerzas organizadas de la sociedad civil a la lucha natural de los partidos se alcanza a establecer las “conexiones políticas” durables, requeridas para la democratización de la sociedad y del Estado, aunque el proceso no esté exento de provocar graves tensiones<sup>24</sup>. De aquí que lo que conocemos como *gobernanza democrática* presupone un cierto grado de *politización* del sector organizado y autónomo (formal o informal) de la de la sociedad civil. Y en la medida en que el orden democrático no se reduce a la competencia entre partidos, al gobierno de la mayoría e imperio de la ley, ese orden político, entendido como *gobernanza efectiva*, se extiende

---

de Investigaciones de Política Comparada-Universidad de Los Andes, 2008), 145-234. Afirmar que la crisis de los partidos condujo directamente a situaciones donde los medios de comunicación, los centros de investigación y unas cuantas ONG especializadas llegaron a desplazar a los partidos, particularmente en el terreno de la formación de la opinión pública, se ha vuelto un *lugar común* en los años recientes. Sin embargo, hoy en día una suerte de *retorno de los partidos* comienza a advertirse en el funcionamiento del orden democrático en un buen número de países. Cf. Hans Daalder, “¿Partidos negados, obviados o redundantes? Una crítica”, en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos* (Madrid, Trotta, 2007), 49-69.

24 La expresión fue propuesta originalmente por Edmond Burke en su clásico *Thoughts of the Cause of the Present Discontent* (1770). Para Burke: “Las conexiones políticas son esencialmente necesarias para la plena realización de nuestro deber público, aunque pueden degenerar accidentalmente en facciones. Las comunidades políticas se componen de familias; las comunidades políticas libres se componen también de partidos y con la misma razón podemos afirmar que nuestros afectos naturales y lazos de sangre tienden inevitablemente a hacer de nosotros malos ciudadanos, que decir que los lazos de partido debilitan lo que nos une a nuestro país. *Lo que sí es cierto es que los mejores patriotas en las comunidades políticas más grandes han defendido y fomentado siempre tales conexiones*”. Citado por Roberto L. Blanco Valdéz, *Las conexiones políticas* (Madrid, Alianza, 2001), 11. El subrayado es mío. Cf. Piero Ignazi, “Le povero du parti politique” en *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*. Editado por Françoise Dreyfus (Paris, Publications de la Sorbonne, 2000), 51-74.

hacia los espacios donde se mueven intereses vinculados con la búsqueda de igualdad, la vigencia de libertades políticas y civiles y la preservación de valores compartidos por la comunidad.

En la puesta en práctica de una genuina *gobernanza democrática* se establece una dinámica específica en la que comienza a desplegarse la lógica de la representación en el espacio de la relación entre sociedad política y Estado. Sólo entonces cabe hablar de Estado democrático: “Gracias a la representación –advierte Claude Lefort– el Estado no se encierra en sí mismo. El Estado no puede configurar el polo del poder total, aparecer como dotado de una permanencia y de una fuerza compactas, sino que el mismo está sometido a las demandas más diversas y no detenta, en última instancia, el poder de decisión. Este poder de decisión está asignado a un gobierno que es en sí mismo transitorio, un gobierno susceptible de ser reemplazado, un gobierno siempre dependiente de la adhesión del pueblo”<sup>25</sup>. Y Tony Judt para recordarnos que si bien es cierto que “el Estado va a permanecer con nosotros un tiempo previsible, haríamos bien en pensar qué tipo de Estado queremos”<sup>26</sup>.

En su conocida tesis sobre la *developing democracy*, Larry Diamond propuso distinguir a la sociedad civil, que incluye a los “*ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública, ex-*

---

25 Claude Lefort, “La representación no agota la democracia”, en *¿Qué queda de la representación política?* Editado por Mario R. dos Santos (Caracas, Nueva Sociedad-CLACSO, 1992), 142. Propuse la tesis de la primacía de la sociedad política (partidos y sistemas de partidos) en las neodemocracias, por primera vez en mi colaboración al libro coordinado por Rigoberto Lanz en 1994 (*El malestar de la política*, Mérida, Universidad de Los Andes). Un desarrollo de ese trabajo introductorio lo incluí en la primera edición de mi libro *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina* (1997). El artículo fue reelaborado y publicado como capítulo 2 en la segunda edición ampliada del libro en 2008 (p. 61-76). Aquí mi referencia será a esta nueva edición, en la que me apoyo sustancialmente en este apartado.

26 Tony Judt, 2011: 20-21.

presando sus intereses, pasiones, preferencias e ideas, para intercambiar información, a fin de alcanzar objetivos colectivos...”<sup>27</sup>, por una parte, de lo que él conceptualiza como la “sociedad en general”, en la que se manifiestan los intereses personales, familiares y de las empresas y negocios privados, por otra, poniendo de lado rápidamente a los partidos políticos que, según él, sólo “buscan encapsular a sus miembros en ambientes totalizantes”, aislándolos de visiones y vínculos alternativos, inculcándoles rígidos sistemas de creencias ideológicas y filosóficos y, en fin, demandándoles total obediencia<sup>28</sup>. Nuestra proposición trasciende esta concepción, al sugerir que el rol de los partidos y sistemas de partidos los convierte en los portadores naturales y específicos del ideal democrático, constituyéndose en los garantes efectivos del pluralismo democrático, por una parte y, en las organizaciones conductoras del proceso de democratización del Estado, por otra: sin la intervención de los partidos difícilmente las fuerzas organizadas de la sociedad civil podrían interpelar al Estado, controlar o regular la “arbitrariedad” del poder estatal, en fin, hacerlo más responsable<sup>29</sup>.

Asimismo, en la medida en que la construcción del orden político democrático presupone la intervención de los *funcionarios*

27 Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation* (Baltimore, The John Hopkins University Press, 1999), 221. La traducción y el subrayado son míos.

28 Cf. *Ibid.*, 223.

29 Cf. Alfredo Ramos Jiménez, *Los partidos políticos latinoamericanos. Un estudio comparativo* (Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada, 2001), 31-53. Véase Manuel Antonio Garretón, “La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia” en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Editado por el PNUD (Buenos Aires, Aguilar, 2004), 72-97; Marcelo Baquero, *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina* (Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 2000); Christian Adel Mirza, *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina. La construcción de nuevas democracias* (Buenos Aires, CLACSO, 2006). Véase n. 24.

de la sociedad política, su incorporación en los procesos de decisión sólo se hace efectiva cuando logra intervenir desde el entramado institucional del Estado (gobierno, administración, parlamento, aparato judicial, poder local, fuerza armada, etc.). Porque, una sociedad es plenamente democrática desde el momento en que dispone de un aparato del Estado *fuerte, limitado y responsable* que, por lo mismo, ya cuenta con los medios y está en condiciones de preservar el orden democrático. “Debe quedar claro –observa Juan J. Linz– que los responsables del mantenimiento de un orden político democrático deberían recibir de los que creen en la legitimidad de tal orden el derecho a emplear la fuerza necesaria para parar a los contrarios dispuestos a usar la violencia para destruir o desequilibrar ese orden”<sup>30</sup>. Diamond parece admitirlo cuando cita la lacónica afirmación de Juan Linz: “no state, no *Rechtsstaat*, no democracy”<sup>31</sup>. Afirmación que recoge una idea fundamental y crucial del pensamiento democrático desde hace mucho tiempo.

Sin embargo, ese Estado no podría hacerse cargo de tal responsabilidad si para ello no cuenta con cierto grado de legitimidad, sustentada esta última en niveles mínimos de eficacia. ¿Cómo un gobierno puede preservar su legitimidad –se pregunta Ezra Suleiman– si se priva él mismo de los medios para ser eficaz?<sup>32</sup>. En sus observaciones sobre las “condiciones del orden democrático”, Seymour M. Lipset destacó el hecho de que:

La legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la so-

---

30 Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias* (Madrid, Alianza, 1987), 51.

31 Juan J. Linz, “Democracy Today: An Agenda for Students of Democracy”, *Scandinavian Political Studies*, 20:2 (1997). Citado por Diamond, 1999: 12. Cf. Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics* (Oxford, Oxford University Press, 2001), 18.

32 Suleiman, 2005: 10.

*ciudad. Hasta qué punto los sistemas políticos democráticos son legítimos, depende, en gran parte, de las formas en que se resolvieron los acontecimientos clave que dividieron históricamente a la sociedad. Mientras que la eficacia es fundamentalmente instrumental, la legitimidad es evaluativa. Los grupos consideran un sistema político como legítimo o ilegítimo según la manera en que sus valores concuerden con los propios*<sup>33</sup>.

Legitimidad y eficacia del orden democrático aparecen entonces identificadas con la intervención de aquellos grupos especializados en la búsqueda de racionalidad de las decisiones, asegurando con ello las condiciones mínimas de estabilidad del orden democrático. Tales grupos, ellos mismos en búsqueda constante de su propia legitimidad (reconocimiento y aceptación), serán los agentes encargados de alcanzar y mantener niveles aceptables de eficacia en el funcionamiento del Estado democrático. Legitimidad y eficiencia pública se presentan íntimamente vinculadas en la cuestión de la *gobernanza democrática*. Por ello, no debe extrañar el énfasis de Juan J. Linz cuando observa:

Los miembros de la sociedad, y hoy en día esto implica una gran colectividad, conceden poder político a la autoridad en un régimen para conseguir la satisfacción de sus intereses materiales e ideales. Nadie puede negar que el grupo dirigente es probable que trate de conseguir sus propios intereses materiales e ideales pero posiblemente *no podría retener su legitimidad si los persiguiera exclusivamente*

---

33 Seymour Martin Lipset, *El hombre político. Las bases sociales de la política* (Buenos Aires, Tecnos-REI, 1988), 67. El subrayado es mío. No deja de ser importante la observación de Larry Diamond, para quien, el grado de eficacia de una democracia no se relaciona tan fuertemente con el apoyo de los ciudadanos que, en la defensa de sus intereses, privilegian factores políticos como las libertades públicas. Cf. Diamond, 1999: 192.

*o a un coste demasiado grande para un amplio sector de la sociedad*<sup>34</sup>.

En la determinación de tales niveles radica la cuestión conflictiva y problemática de las alternativas disponibles ante la creciente complejidad de las decisiones. Porque la acción declinante de los partidos en las tareas de la democratización dejó sin sustento, en el período que se abre con el nuevo siglo, a todo proyecto de revisión o de reforma de Estados ineficientes. De aquí que las propuestas de “reforma del Estado” o de refundación de las burocracias públicas –el paso de la “burocracia como organización” al de la burocracia como “administración de lo público”–, que ya habían incorporado unos cuantos elementos tecnocráticos, toparon con una sociedad política reducida y débil, dejando al Estado sometido a la “arbitrariedad del poder”, afectando con ello el mínimo de legitimidad requerido para emprender en las necesarias tareas de la democratización.

Asimismo, en momentos en que asistimos a un repliegue de las ideologías y utopías, aquellas que debían asignarle contenido y consistencia exterior al orden político, este último se encontró con la pesada carga de encontrar en su interior los recursos necesarios para su justificación. “La legitimidad –nos recuerda Pierre Rosanvallon– es como la confianza entre individuos, una «institución invisible» (...) su variante democrática tiene la función más exigente, la de tejer los vínculos constructivos entre el poder y la sociedad. Contribuye a dar cuerpo a aquello que constituye la esencia de la democracia: la apropiación social de los poderes...”<sup>35</sup>. En efecto, el funcionamiento de la burocracia en condiciones de democratización tiende a identificarla con la sociedad política, tiende asimismo a establecer líneas de

---

34 Juan J. Linz, 1987: 44. El subrayado es mío.

35 Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité* (Paris, Seuil, 2008), 21. La traducción es mía.

comportamiento autónomas o “independientes” frente al Estado. El aparato burocrático está entonces en capacidad de influir en la dirección y control de la acción estatal, tanto en la determinación de los objetivos como en la administración de los recursos. Sólo entonces los ciudadanos pueden y deben pedir cuentas. Como lo veremos en la primera parte de este libro, la presencia de una burocracia weberiana (neutralidad, impersonalidad, profesionalización y especialización) contribuye decisivamente al funcionamiento democrático del Estado. En tal sentido, *hablar de burocracia ineficiente es una contradicción en los términos*.

La construcción de una *gobernanza democrática*, asociada con el logro de niveles de eficiencia o eficacia, presupone también la presencia de formas de acción colectiva, imprescindibles en el contexto de la democratización. Los actores comprometidos con la *gobernanza democrática* se mueven en tres principales espacios de la acción pública, como actividad previa a la toma de decisiones. En primer lugar, en el espacio de la “clase política” o de las élites, que cuentan con el poder e influencia sobre lo que se hace y deja de hacer: líderes gubernamentales, líderes de partidos y otras organizaciones relevantes (Iglesias, universidades, sindicatos y gremios profesionales), formadores de opinión en los medios, activistas políticos, jefes de empresas básicas. Este espacio de las élites es el espacio de la competición y negociación democráticas<sup>36</sup>. Es el espacio natural del gobierno representativo y, por lo mismo, espacio donde se juega el destino de la democracia: las luchas por la promoción y defensa de la democracia son primero luchas inter-élites, comienzan en el espacio de las élites.

---

36 En su investigación sobre el Estado de partidos, Klaus von Beyme propone distinguir “clase política” de “élite”, en la medida en que, “el término de élite está más referido a la acción política que el concepto de clase política (...) La especificación «élite política» es más limitada que el concepto de clase política”. K. von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos* (Madrid, Alianza, 1995), 29-30. Aquí hacemos referencia a la clase política como la estructura a la que pertenecen todos los que participan en la toma de decisiones vinculantes para la sociedad en su conjunto.

En un espacio intermedio se mueven los miembros de los partidos políticos, movimientos sociales, grupos de opinión y de interés, con alta capacidad de movilización y con intervenciones cruciales en la toma de decisiones relevantes. Conjuntamente con las élites, son los actores imprescindibles en la construcción del orden democrático. En fin, el tercer espacio corresponde a la masa de gobernados, que reúne a la mayoría de ciudadanos, que puede activarse en situaciones de crisis o de inestabilidad política.

En la construcción del orden democrático, la presencia de una genuina burocracia weberiana, atenta a la demanda ciudadana de legitimidad y eficacia; de una tecnocracia, que aporte a la decisión capacidad y “conocimiento experto” –cada vez más necesario para el funcionamiento de la democracia–, que logre superar su renuencia a incorporarse políticamente a las tareas de construcción y mantenimiento del orden propuesto y, en fin, de una meritocracia experimentada, consciente de su responsabilidad y sin prejuicios, representan en nuestros días, tanto como los partidos, los agentes comprometidos y garantes de las condiciones mínimas de legitimidad y eficiencia, requeridas para la estabilidad y funcionamiento del orden democrático. Porque en la medida en que los regímenes ilegítimos e ineficientes no son, en modo alguno, democráticos, son por definición gobiernos inestables, que siempre se sentirán tentados a utilizar la fuerza para mantener sus posiciones de poder.

## **CONTRA LA SIMPLIFICACIÓN POPULISTA**

De acuerdo con una idea un tanto extendida, las dinámicas populistas en nuestros países no representan en sí mismas movimientos antidemocráticos. Por el contrario, tanto en nuestros países latinoamericanos como en el caso de la Europa occidental, buena parte de la retórica populista promueve una “mejor democracia”,

siempre con el recurso a la denuncia de “las perversiones de la democracia”. En este sentido, Yves Mény e Yves Surel consideraron a la oferta populista como un caso de “corrupción ideológica de la democracia”, puesto que: “lejos de preconizar otra forma de régimen (distinta a la democracia), los populistas se comprometen más a menudo con una suerte de incremento de las promesas democráticas utilizando las ambigüedades y la polisemia que caracterizan al término democracia. Proponen con ello su «regeneración», limpiándola de todas sus escorias, retornando a los «verdaderos» principios y valores”<sup>37</sup>.

Asimismo, en su reflexión sobre la política democrática “en la era de la desconfianza”, Pierre Rosanvallon llegó a identificar al populismo como una “patología de la democracia electoral-representativa”, desde el momento en que los líderes populistas contemporáneos, según él, “agitan permanentemente el espectro de la decadencia, a fin de presentarse como los guardianes de lo extraordinario, como los *salvadores en situaciones extremas, profetas y portadores de un cierto apocalipsis* (...) El populismo debe ser aprehendido como una forma de expresión política en

---

37 Yves Mény e Yves Surel, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties* (Paris, Fayard, 2000), 32. La traducción y el paréntesis son míos. Cf. Alfredo Ramos Jiménez, “Los límites del liderazgo plebiscitario. El fenómeno Chávez en perspectiva comparada” en *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*, editado por A. Ramos Jiménez (Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada, 2002), 22. Véase Guy Hermet, *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique XIX-XXe. Siècle* (Paris, Fayard, 2001). También de Jean-Pierre Rioux, “Le peuple à l’inconditionnel”, en *Les populismes*, editado por J.-P. Rioux (Paris, Perrin, 2007), 7-16; Pierre-André Taguieff, *L’illusion populiste. Essai sur les démagogies de l’âge démocratique* (Paris, Flammarion, 2007); Carlos De la Torre y Enrique Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (Quito, FLACSO/Ministerio de Cultura, 2008). También el importante aporte para una discusión bien informada, Carlos Malamud, *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre* (Madrid, Ediciones Nobel, 2010).

la cual el proyecto democrático se deja absorber y vampirizar por la contra-democracia; es la forma extrema de la anti-política”<sup>38</sup>.

El surgimiento de líderes populistas en situaciones críticas es la norma en el desarrollo de las precarias neodemocracias latinoamericanas. Pero ello no sería tan significativo si no fuera por el hecho de que el fenómeno viene acompañado de una gran *simplificación*, con la cual, unos cuantos demagogos recién llegados a la política se abren camino explotando la ira, frustración y resentimiento de la población. Sin otro recurso que el de promesas atractivas y sobredimensionadas, tales líderes se presentan como los legítimos portadores de fórmulas de movilización popular que consisten en lo que Moisés Naím denomina “terribles simplificaciones inmunes a las lecciones de la experiencia e incluso a los datos y las pruebas científicas”<sup>39</sup>.

Como respuesta a las situaciones de crisis recurrentes en nuestros países, por una parte, y a la peligrosa desmovilización antipolítica, por otra, las simplificaciones populistas no son otra cosa que la respuesta expedita de líderes mesiánicos, individuos carismáticos, portadores de soluciones fáciles y grandilocuentes, para los problemas más acuciantes de los desencantados de la democratización. Tales líderes, hábiles prestidigitadores, que

- 
- 38 Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance* (Paris, Seuil, 2006), 274-276. La traducción es mía. Tómese con las debidas reservas el libro oportunista, con retórica radical, utilizado para justificar a los regímenes neopopulistas: Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005). En la línea de Laclau, véase Diana Raby, *Democracia y revolución: América Latina y el socialismo hoy* (Caracas, Monte Ávila Editores, 2008). Cf. Alfredo Ramos Jiménez, “Populismo del siglo XXI”, *Comunicación* 135, Caracas, 109-110.
- 39 Moisés Naím, 2013: 345. Naím sostiene que frente a los simplificadores populistas, los demócratas necesitan algo que en el pasado reciente se ha revelado muy difícil: “Una mayor disposición de las sociedades democráticas a dar más poder a quienes nos gobiernan. Y eso es imposible mientras no confiemos más en ellos. Lo cual es, por supuesto, más difícil. Pero también indispensable”.

llegan a convertirse en exitosos vendedores de ilusiones en el aburrido mercado electoral y de promesas cada vez más vacías de contenido, no se detienen a la hora de encontrar la oportunidad de desplazar a los políticos de partido de sus posiciones de poder.

En los años recientes se ha destacado con insistencia el hecho de que los errores y dificultades de las fuerzas empeñadas en la construcción del orden democrático, sea en el seno del gobierno, o bien en el de la oposición democrática, están en el origen de sentimientos y actitudes negativas en la población<sup>40</sup>. Y en la medida en que estas últimas se van extendiendo, llegan hasta minar la confianza necesaria para el funcionamiento y consolidación de la sociedad política: partidos políticos y movimientos o grupos de interés comprometidos con la democracia ven limitados sus esfuerzos ante las arremetidas de los simplificadores populistas que, mediante promesas atractivas y engañosas, se presentan y logran hacerse aceptar como los constructores de la ansiada alternativa, anunciando de paso la llegada de “tiempos mejores”.

Como parte esencial de la simplificación populista encontramos tanto el proceloso desmantelamiento de la burocracia del Estado democrático como la creación de desconfianza y

---

40 En su investigación sobre el rol de los “ciudadanos comunes y corrientes” en la quiebra de las democracias latinoamericanas, Nancy Bermeo ha destacado el hecho de que las élites son las primeras en participar en la reversión de los gobiernos democráticos. Cf. Nancy Bermeo, *Ordinary People in Extraordinary Times: The Citizenry and the Breakdown of Democracy* (Princeton, Princeton University Press, 2003), 23. Citado en Charles Tilly, *Confianza y gobierno* (Buenos Aires, Amorrortu, 2010), 231-232. No deja de ser importante el argumento de Thomas Piketty, en su libro reciente, sobre los resultados del estancamiento de los salarios y el incremento de la desigualdad en el capitalismo actual, fenómeno que se mantiene incluso a medida que la riqueza aumenta. De lo que deriva un pronóstico sombrío sobre la presencia de altos niveles de desigualdad, debido al funcionamiento de “mercados distorsionados”, en los que las corporaciones y los ricos explotan a los demás. Cf. Stiglitz, *loc.cit.* Véase más arriba, nota 5.

sospecha hacia toda forma de “conocimiento experto”. Y si bien es cierto que “la promesa de un futuro político en el que se podría prescindir de la capacidad de los expertos sería necesariamente la promesa de un idiota, o una promesa hecha con la mayor mala fe”<sup>41</sup>, no lo es menos el hecho de que la organización democrática de una institución no consiste en modo alguno en suprimir la autoridad de la capacidad, el conocimiento y el saber hacer, como lo encontramos incorporado en las fórmulas simplistas del discurso populista. Discurso que, es preciso sopesar, escamotea las posibilidades de un debate democrático genuino, en la medida en que “unos demagogos dicen a la muchedumbre qué debe pensar; cuando reciben el eco de sus palabras, se atreven a declarar que sólo están expresando el *sentir popular*”<sup>42</sup>. En circunstancias tales que en su apelación directa al pueblo, los líderes populistas siempre eluden el debate democrático y la discusión informada sobre las grandes cuestiones. Y en la medida en que ciudadanos desinformados y apáticos no son ciudadanos, el líder populista no manifiesta interés alguno en la participación activa de los ciudadanos en la decisión política, más bien utiliza todos los recursos disponibles para su desmovilización.

Por otra parte, el desprecio populista hacia la política, los partidos y el debate parlamentario, expresado en su vocación por la interacción directa con el pueblo “en general”, le permiten al liderazgo populista hacerse con el apoyo de una legitimidad provisional, en modo alguno democrática. En el ámbito europeo, Ralph Dahrendorf identificó este fenómeno como la peligrosa situación que conduce hacia a lo que él denomina “autoritarismo progresivo”. Paradójicamente, se trata de una situación que, personalizando la política –como en la experiencia reciente de las así llamadas “democracias andinas”–, se presenta “en perfecta sintonía con la tendencia común y global a convertir el liderazgo

---

41 John Dunn, 1996: 31.

42 Tony Judt, 2011: 165. El subrayado es mío.

político en *celebridad mediática*, donde lo que importa, más que las ideas del líder, es su atractivo popular, utilizado sin escrúpulos para conseguir el poder”<sup>43</sup>.

Entiendo que mi argumento puede fácilmente ser acusado de “sesgo elitista”, pero si aceptamos el hecho de que la pronunciada tendencia hacia la especialización de los saberes y destrezas técnicas, producto del incremento de la información y de la tecnología disponible, está allí para quedarse, entonces resulta forzoso aceptar con Greppi, el hecho de que “la romántica aspiración de democratizar el conocimiento, introduciendo por ejemplo mecanismos de participación popular o de legitimación directa en el gobierno de las materias sensibles con el argumento de que todas las opiniones valen lo mismo y que incluso en los más sofisticados campos del saber hay siempre muchas cuestiones discutibles, parece destinado al fracaso”<sup>44</sup>. De acuerdo con Fernando Broncano, la intervención del “conocimiento experto” en el proceso de la decisión democrática implica siempre una cierta desigualdad, lo que encontramos en el origen de la tensión omnipresente entre la técnica y la democracia, entre ingenieros y ciudadanos<sup>45</sup>. Lo que no impide el hecho de que hoy en día el despliegue de las banderas de la igualdad de opinión de todos los ciudadanos, expertos e incompetentes, se realice con frecuencia por desconocimiento, poniendo en riesgo la legitimidad de la decisión democrática. De aquí que como lo advierte Giovanni Sartori:

---

43 Ralph Dahrendorf, *Después de la democracia. Entrevista de Antonio Polito* (Barcelona, Crítica, 2002), 109.

44 Greppi, 2012: 143. En la revisión de su tesis original, Sheldon Wolin ha observado el hecho de que “el elitismo puede definirse como el principio político que presupone que la existencia de habilidades desiguales es un hecho irrefutable”. *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido* (Buenos Aires, Katz Editores, 2008), 232.

45 Cf. Fernando Broncano, *Entre ingenieros y ciudadanos. Filosofía de la técnica para días de democracia* (Madrid, Montesinos, 2006).

La alternativa al denominado elitismo es el populismo, que desde que el mundo es mundo el populista es un demagogo, y que el demagogo es un engatusador por excelencia. Y en el tema de la igualdad el hecho es que el anti-elitismo acaba en descalificación, en la valoración de la incompetencia, en la igualdad en el demérito y hoy en día, clamorosamente, en la degradación de la educación<sup>46</sup>.

Ahora bien, si el orden democrático presupone control sobre los conocimientos especializados y los saberes expertos, es desde todo punto de vista demagógico esperar que los ciudadanos comunes puedan llevar a cabo tales actividades de control. A mi juicio, sólo la creación de enclaves institucionales, con representación calificada de personas con liderazgo y sensibilidad para interpretar el *interés general*, podría impedir que los ciudadanos se vuelvan apáticos, perdiendo el necesario contacto con lo público. Y la invitación a la participación de los ciudadanos comunes en tales enclaves requiere un proceso de comunicación pública que incorpore decisivamente *información, transparencia y educación*. Es el espacio en el que va tomando cuerpo lo que, en la tercera parte de este libro, convengo en denominar *meritocracia*. De modo tal que, el liderazgo democrático, que se ha ido formando en la práctica de los partidos, bajo la influencia significativa de una meritocracia efectiva, podría hacerse cargo de la necesaria educación ciudadana para la democracia. Aunque, “la educación

---

46 Giovanni Sartori, 1993: 68-69. “Los demagogos, charlatanes y vendedores de pociones mágicas no son nada nuevo -observa Moisés Naím-, la historia está repleta de ejemplos de personas que llegaron y se mantuvieron en el poder con consecuencias espantosas. Lo que sí es nuevo es un entorno en el que alcanzar el poder es mucho más fácil para los recién llegados, incluidos los que tienen ideas nocivas...” Naím, 2013: 345. Una lectura *populista* y anti-elitista, extraída directamente de la política maquiaveliana, puede encontrarse en John P. McCormick, *Machiavelian Democracy* (Cambridge, Cambridge University Press, 2011).

por sí misma –ha observado Sheldon Wolin– no es una fuente de legitimidad *democrática*: no sirve como justificación de la autoridad política; es, sin embargo, esencial para la práctica de la ciudadanía. La difícil tarea de la educación pública es combinar la educación cívica con el desarrollo de sensibilidades civilizadas y formas de competencia socialmente útiles”<sup>47</sup>.

La intervención de la capacidad y conocimiento, encarnada en los casos de la burocracia, tecnocracia y, en los años recientes, de la meritocracia, son objeto del debate que comienza en torno a la cuestión de la buena *gobernanza* en nuestros días, que a nuestro juicio está íntimamente vinculada con la construcción del orden democrático. De ello me ocuparé en las páginas que siguen.

---

47 Sheldon Wolin, *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido* (Buenos Aires, Katz Editores, 2008), 230.



**PRIMERA**  
*parte*

**LA BUROCRACIA**  
*y sus* **CRÍTICOS**



Un estudio realista del gobierno debe comenzar por la comprensión de la burocracia (...) La tan popular antítesis entre burocracia y democracia es un eslogan retórico que pone en peligro el porvenir de la democracia. Porque ningún sistema constitucional puede sobrevivir si es incapaz de funcionar eficazmente, de actuar con celeridad y de utilizar la fuerza.

CARL J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, 1950.

Históricamente, el Estado democrático y el Estado burocrático están mucho más vinculados de lo que su contraposición pueda hacer pensar. Todos los Estados que se han vuelto democráticos se han vuelto a su vez más burocráticos, porque el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del proceso de democratización. La prueba está en que hoy el desmantelamiento del Estado benefactor que ha necesitado de un aparato burocrático que nunca antes se había conocido, esconde el propósito, no digo de desmantelar sino de reducir, bajo límites bien precisos, el poder democrático.

NORBERTO BOBBIO, *El futuro de la democracia*, 1984.

Ninguna otra institución política ha tenido que sufrir el mismo género de ataques virulentos (tal vez justificados) que la burocracia. Es la única en conocer tal labor de zapa que su contribución a la buena marcha democrática es puesta en peligro. (...) Debilitar la burocracia, aunque sea por la transferencia de sus funciones a organismos privados, por la simple eliminación de sus servicios o por la reintroducción de un sistema casi clientelista, no es una simple cuestión de “racionalización administrativa” o de “eficacia administrativa”. Cuando se afecta la capacidad del Estado de producir y/o llevar a la práctica decisiones políticas, de asegurar los servicios de manera eficaz y relativamente equitativa, la cuestión de la burocracia se convierte entonces, por la fuerza de las cosas, en una cuestión de democracia.

EZRA SULEIMAN, *Le démantèlement de l'État démocratique*, 2005.



La burocracia, ha observado Max Weber, no es sino la respuesta moderna y específica al problema general de la administración del Estado<sup>1</sup>. Puede afirmarse, sin temor a equivocarse que en la sociedad de nuestros días, el concepto de burocracia es uno de los conceptos más universales de la Teoría Social y Política. Es en este sentido que el mismo, conjuntamente con el concepto de Estado, ocupa un lugar crucial en los estudios sobre la construcción del orden democrático. En su reconocido texto de 1959, Seymour Martin Lipset destacó el hecho de que la gran confrontación del futuro no se daría entre el capitalismo y el socialismo sino entre la democracia y la burocracia<sup>2</sup>.

- 
- 1 En el prefacio de la edición revisada y actualizada de su conocido texto de política comparada, Mark Irving Lichbach y Alan S. Zuckerman se preguntan: *Who now read Max Weber?* Todo para advertir sobre el desconocimiento actual de nuestros estudiantes sobre el seminal aporte weberiano, que consiste principalmente en organizar la investigación como la interacción entre paradigmas, entendidos éstos como el conjunto de *approaches to ontology, theory, and methods*” con la pragmática del análisis causal. Cf. M.I. Lichbach y A.S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009), XV.
  - 2 Lipset, 1978. Citado en Suleiman, 2005: 239. Cf. Lefort en Seurin, 1980: 39-63. Sobre la confrontación entre capitalismo y socialismo, no le faltan razones a Tony Judt para afirmar en forma vehemente: “inter-

Y en su famosa lista de promesas incumplidas de la democracia, Norberto Bobbio destacó con particular énfasis la contradicción entre el crecimiento continuo del aparato burocrático con el funcionamiento del sistema de poder democrático. Paradójicamente, las investigaciones sobre la burocracia no siempre fueron vinculadas con la reflexión en torno a la cuestión democrática. Y es que, “el concepto de burocracia –destacó Claude Lefort hace cierto tiempo– ha pasado a ser bien común de la sociología política, de la teoría de la historia y de la opinión pública: su uso sigue siendo sin embargo tan impreciso que, no sin razón, la interrogación sobre el fenómeno que pretende designar no ceja”<sup>3</sup>.

Si bien es cierto que el término fue aplicado a realidades del mundo pre-moderno o pre-capitalista, como en el caso de Gaetano Mosca en sus *Elementi di Scienza Política* (1893), S.N. Eisenstadt lo incluyó en su larga investigación sobre el gobierno de los grandes imperios, deteniéndose en el estudio amplio de las estructuras económicas y políticas de lo que describió como *sociedades burocráticas históricas* (1966). Más recientemente, se ha destacado el hecho de que en la dinastía Qin (221-206 a. C.) en China ya se contaba con una “burocracia organizada de forma racional” que, conjuntamente con las fuerzas militares, estaba organizada por un gobierno unificado<sup>4</sup>.

---

pretar el siglo XX como una parábola de “socialismo frente a libertad” o “comunismo frente a capitalismo” es engañoso. El capitalismo no es un sistema político; es una forma de vida económica, compatible en la práctica con dictaduras de derecha (Chile bajo Pinochet), dictaduras de izquierda (la China contemporánea), monarquías socialdemócratas (Suecia) y repúblicas plutocráticas (Estados Unidos). Que las economías capitalistas funcionan mejor en condiciones de libertad quizá sea una cuestión más debatible de lo que solemos pensar”. Tony Judt: 2011: 141-142.

3 Lefort, 1984: 17

4 Cf. Berggruen y Gardel, 2012: 85-86.

Por su parte, el historiador marxista Karl Wittfogel (1966) utilizó el término *burocracia* para referirse a los orígenes del Estado en las sociedades antiguas. Sin embargo, la relevancia del concepto resulta más significativa en su vinculación con la sociedad moderna capitalista y, más específicamente, con la estructura del poder del Estado. De acuerdo con Reinhard Bendix, “La «burocracia» será un concepto difícilmente utilizable mientras permanezca solo. Gana en claridad cuando lo contrastamos con la forma de gobierno «patrimonial», porque de esta manera tenemos conocimiento de un tipo no burocrático de administración estatal que tiene un desarrollo secular propio”<sup>5</sup>.

---

5 Bendix, 1975: 201.



## ¿QUÉ ES Y QUÉ NO ES LA BUROCRACIA?

La cuestión de la burocracia apareció originalmente asociada estrechamente con los problemas de la administración de lo público, por encima de la “cuestión legislativa”, que había ocupado a los pensadores políticos de los orígenes de la modernidad. De aquí que, “mientras que Hobbes y Locke creían confiadamente que la actividad política más importante era la legislación, Rousseau creía que así debía ser pero dudaba de que lo fuese, y Saint-Simon no dudaba de que los administradores serían los amos del mundo”<sup>1</sup>.

El término original *bureaucratie* fue utilizado por primera vez, en 1745, por el economista francés de la escuela de los fisiócratas, Vincent de Gournay (1712-1759), a quien se le atribuye la famosa máxima *laissez faire, laissez passer* (dejad hacer, dejad pasar). La connotación peyorativa de la expresión burocracia obedeció desde el principio a la reacción liberal contra el despotismo de las “oficinas” y diversos organismos encargados de asumir el “conjunto de tareas y procedimientos de la administración” que, realizadas por un “cuerpo de funcionarios y empleados”, convierten a este último en un grupo poderoso en la dinámica social y política.

---

1 Krieger en Kamenka *et al.*, 1981: 29.

Hoy en día podría afirmarse que el concepto de *burocracia* es probablemente uno de los conceptos más equívocos de las ciencias sociales, puesto que en su sentido común o vulgar siempre se lo encuentra inmerso en el mundo de la rutina, la ineficacia y el papeleo, sobreponiéndose al significado técnico que, como veremos más abajo, resulta más cercano al sentido científico actual, presente en los estudios que hacen referencia a la distribución del poder en las organizaciones formales, sean públicas o privadas<sup>2</sup>.

En el siglo XIX, el término fue acogido con fuertes connotaciones negativas por escritores de talla como Honoré de Balzac (en su novela *Les employés*, publicada en 1836), quien aparentemente lo popularizó. Y en su clásico libro *La democracia en América* (1835), Alexis de Tocqueville condenó la identificación entre el absolutismo y la jerarquía de los funcionarios estatales, advirtiendo de paso sobre el peligro de la “centralización administrativa”—una suerte de despotismo administrativo—, entre cuyos defectos se encuentra el de “enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir en ellos el espíritu de ciudad (...) Puede, pues, concurrir admirablemente a la grandeza pasajera de un hombre y no a la prosperidad durable de un pueblo”<sup>3</sup>. Asimismo, en su ensayo sobre el gobierno representativo (1860) John Stuart Mill escribió: “La tarea de gobierno ha estado en manos de gobernantes profesionales, lo que constituye la esencia y el significado de la burocracia”<sup>4</sup>. Desde entonces, el concepto aparece en los diccionarios haciendo referencia a una estructura administrativa, vinculada con la creciente intervención del Estado moderno en la vida social. Y es que tanto en Inglaterra como en Alemania, después de Francia, lo que comenzó a denominarse como el fenómeno burocrático fue abordado siempre en estrecha

---

2 Véase Crozier, 1969.

3 Tocqueville, 1957: 58.

4 Mill, 2001: 40-41.

relación con una realidad específica, derivada de las actividades del gobierno y la administración de los Estados.

En su conocido texto, el profesor Alfred Sauvi de manera acuciosa puso el énfasis en el hecho de que la burocracia ha sido “la base de sustentación del poder de los gobiernos de todos los tiempos”. Sauvi describe los orígenes del fenómeno en el contexto de las monarquías absolutas, cuando se debió responder a la necesidad de organizar una suerte de “monarquía administrativa”, de modo tal que “al disciplinar a la administración y aumentar los ingresos fiscales y poderes del rey, Colbert permite y posibilita los abusos de poder y los gastos excesivos. Ya en este momento, la burocracia desordenada parece, de alguna manera, un medio de atenuar el absolutismo. Aquello de que «El Estado soy yo» se va convirtiendo paulatinamente en «El Estado son ellos»<sup>5</sup>.

A la destrucción de los órganos del absolutismo siguió una amplia y poderosa reconstrucción del aparato administrativo del nuevo Estado: “La organización se hizo más racional, de tal suerte que se atribuye a Napoleón la fundación de la burocracia moderna”<sup>6</sup>. De aquí que la así llamada *cuestión burocrática* se constituyó pronto –segunda mitad del siglo XIX– en un concepto crucial para la explicación sociológica: de Karl Marx a Max Weber, los fundadores de la sociología del poder la incorporaron en lugar significativo en sus teorías sistemáticas de la política.

En este sentido, aquí nos vamos a referir a la burocracia como el concepto *político* utilizado por los investigadores para dar cuenta de una organización específica del poder, aquella que se constituye en el *instrumento* decisivo para el funcionamiento del Estado moderno capitalista. “El nacimiento del Estado –observa Manuel García Pelayo– significó la sustitución de un sistema

5 Sauvi, 1965: 19. Colbert, Jean-Baptiste (1619-1663), fue el hombre de confianza e intendente de Finanzas de Louis XIV, más conocido por ser el autor de una reforma administrativa que favoreció la centralización de la contabilidad pública y del sistema tributario.

6 *Ibid.*, 20.

político pluralista de estructura oligocéntrica por un sistema de tendencia monocéntrica que sólo podía actualizarse si el centro, situado con el resto del sistema en relaciones de supra y subordinación, disponía de los adecuados *instrumenta regna* y concretamente de una burocracia y de un ejército permanente capaces de allanar el poder y de sustituir las funciones de las oligarquías hasta entonces dominantes”<sup>7</sup>.

Ahora bien, la intervención de la estructura burocrática en la formación del Estado moderno no debe ocultar el hecho de que la acción de aquélla se extiende más allá de la acción gubernamental. Como lo observó Ralph Miliband hace cierto tiempo, el aparato administrativo del Estado capitalista, “se extiende más allá de la burocracia estatal y abarca una gran cantidad de instituciones y organismos, a menudo relacionados con algunos departamentos, o disfrutan de un menor o mayor grado de autonomía —empresas públicas, bancos centrales, comisiones reguladoras, etc.— y se ocupan de la dirección de las actividades económicas, culturales y de otra índole en donde el Estado actual participa directa o indirectamente (...) En todas partes, inevitablemente, la actividad administrativa es parte también de la actividad política”<sup>8</sup>.

Asimismo, con el avance del Estado moderno en su tarea histórica de control de las sociedades occidentales, terminó por imponerse una particular concepción de los problemas de la administración estatal. Después de identificar un cierto “conservatismo burocrático” en la sociedad alemana de su tiempo, Karl Mannheim destacó en su libro clásico *Ideología y Utopía*, publicado originalmente en 1936, la evidente inclinación de los burócratas a convertir los problemas políticos en asuntos administrativos: “La tendencia fundamental del pensamiento burocrático es la de convertir los problemas de la política en

---

7      García Pelayo, 1974: 12. El subrayado es del autor.

8      Miliband, 1970: 51.

problemas de administración (...). La tendencia a dar a todos los problemas de la política una apariencia de administración puede explicarse por el hecho de que la esfera de actividad del funcionario sólo existe dentro de los límites de leyes ya formuladas”<sup>9</sup>.

En esta perspectiva, nos ocuparemos aquí de abordar aquellas propuestas teórico-políticas que, de uno a otro autor, aportan elementos de discusión y debate válidos para acceder a la explicación sociológica del fenómeno, destacando sus implicaciones políticas prácticas para el funcionamiento del orden democrático: la cuestión burocrática como tal resulta inseparable de la cuestión democrática actual, puesto que esta última comprende significativamente buena parte de las relaciones que derivan del contacto de los ciudadanos con el aparato estatal, en tanto órgano centralizado e institucionalizado del poder.

Asimismo, en la medida en que el fenómeno burocrático integró, por un largo período histórico vinculado con la modernidad, a las diversas estrategias sociales y políticas en el corto y el largo plazo, llegó a ocupar un lugar significativo en el despliegue del debate teórico-político, en sus principales versiones, conservadora, reformista y revolucionaria. Como lo ha observado Sauvi, “a pesar de ser combatida por todos los partidos políticos, por todas las doctrinas y por todos los regímenes y estar desprovista de aliados y enfrentada a ejércitos de adversarios, la burocracia subsiste y se desarrolla”<sup>10</sup>.

La relevancia teórica y práctica del estudio de la burocracia ha llegado a imponerse en todas las disciplinas que se ocupan de la sociedad y la política, particularmente en lo relativo a los problemas derivados de la organización de los grupos, dominantes o dominados, movimientos de masa o de minorías activas, en fin, de las estructuras de dominación y control de las colectividades humanas, llámense gobierno o administración estatal. De aquí

---

9 Mannheim, 1987: 104-105. Cf. Dorna y Georget, 2004: 47.

10 Sauvi, 1965: 114.

que el estudio de la burocracia, objeto de encendidas polémicas y controversias intelectuales, haya sido incluido desde hace cierto tiempo en la especializada *sociología o teoría de la organización*, si no en el politológico apartado de las así denominadas *políticas públicas*.

En efecto, como categoría analítica, la burocracia trasciende la distinción entre sociedades capitalistas y las, así denominadas en el vocabulario político y académico, sociedades *socialistas*. Y es que el modelo de burocracia, se ha venido aplicando, convencionalmente, a unas y otras en diversos grados o niveles, de acuerdo con las condiciones del desarrollo social y político de las mismas. De aquí que la variable histórica sea muy significativa para el análisis sociológico del fenómeno, porque es en la historia particular de cada sociedad donde encontramos las principales líneas de desarrollo, aquellas que han identificado y caracterizado a las prácticas burocráticas dentro del funcionamiento general del Estado. Asimismo, es preciso señalar hasta qué punto la persistencia de los investigadores de la sociología y ciencia política en asumir el hecho burocrático como conector o factor instrumental y estratégico en el conjunto de las relaciones sociales, los ha conducido hasta aquí a diversos abordajes del fenómeno, en los que la burocracia aparece siempre como elemento decisivo en la estructuración modernizadora de la sociedad. Aunque no faltan razones para destacar el hecho de que nos encontramos aún lejos de establecer una concepción integral del fenómeno, que incluya sus múltiples manifestaciones y significados en los diversos contextos y procesos de la historia social y política contemporáneas.

Claude Lefort hizo bien en advertirnos sobre el hecho de que: “Lo que hace que la burocracia exista son los burócratas, su intención común de constituir un medio aparte, a distancia de los dominados, de participar en un poder socializado, de determinarse unos y otros en función de una jerarquía que garantiza a cada uno ya un estatuto material, ya un estatuto

de prestigio (...) La burocracia se constituye en medio de una socialización inmediata de los grupos y de las conductas<sup>11</sup>. En tal sentido, en el léxico de las ciencias sociales, el término burocracia resulta marcadamente polisémico. Siguiendo a Albrow y Crozier, el término posee uno o más de estos significados:

1. Organización racional;
2. Organización ineficaz;
3. Gobierno de las oficinas (bureaux);
4. Organización en la que proliferan las normas y reglamentos;
5. Organización en la que se impone el ritualismo y la falta de iniciativa;
6. Organización que provoca el desperdicio de los recursos y, en fin,
7. Organización en la que prevalece el poder arbitrario de los funcionarios<sup>12</sup>.

Si bien es cierto que en esta lista predominan los aspectos negativos, la misma traduce a las claras una concepción más amplia del fenómeno, que se extiende desde la investigación sociológica hasta el lenguaje común, provocando en este último una cierta banalización del concepto, lo que conduce directamente a la disolución de la categoría *poder* en el conjunto de relaciones sociales.

El modelo ideal-típico de burocracia, descrito en su tiempo por Max Weber, se presenta, una vez desprovisto de connotaciones peyorativas, en su sociología del poder, como *la estructura indispensable para la consecución racional de los objetivos de cualquiera organización en la moderna sociedad industrial*. De allí que Weber haya insistido en la superioridad técnica de la organización burocrática sobre cualquier otro tipo de organización, puesto

11 Lefort en Oszlak, 1984: 43.

12 Véase. Albrow, 1970 y Crozier, 1969.

que, según él, la burocracia elimina tanto los elementos irracionales que se sustraen al cálculo y a la previsión organizacionales, como a los de carácter emocional puramente personales<sup>13</sup>. De allí también el hecho de que este modelo relacional de la burocracia se revele portador de significado en la estructuración del poder institucionalizado del Estado moderno, por una parte, constituyéndose en la forma empírica, concreta, del aparato estatal, con el cual entran en contacto cotidiano los ciudadanos (asistencia social, servicios sociales, policía, registro público, etc.), por otra.

Como objeto de debate, la *cuestión burocrática*, también es relevante para la comprensión y explicación de lo que más recientemente se ha venido identificando como la *cuestión tecnocrática*, la misma que ha ido tomando cuerpo en las sociedades democráticas occidentales en la segunda mitad del siglo XX. En su génesis, la *tecnocracia*, que paulatinamente se fue convirtiendo en *tecnoburocracia*, representa para algunos autores, la forma adoptada por la burocracia en situaciones de alta especialización y complejidad, que deben afrontar los Estados y sociedades de nuestro tiempo; para otros, no es sino la manifestación real de los profundos cambios provocados por el desarrollo científico y tecnológico de las últimas décadas del siglo XX. Para Manuel García Pelayo, por ejemplo, debe entenderse por *tecnocracia*, “una estructura de poder en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político (o sustituyéndolo definitivamente) en la fijación de las *policies* y a los burócratas tradicionales en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma”<sup>14</sup>.

Conviene por consiguiente indagar, entre los análisis del fenómeno tecnocrático propuestos recientemente, aquellos elementos que desencadenaron todo un conjunto de implicaciones sociales y políticas para el funcionamiento del Estado democrá-

---

13 Cf. Beltrán en Giner *et al.*, 1988: 71.

14 Cf. García Pelayo, 1974: 33.

tico. Porque si bien es cierto que el fenómeno es específico del desarrollo de las sociedades capitalistas avanzadas, sobran elementos para advertir sobre su expansión hacia las sociedades periféricas, en las que se observa, con mayor frecuencia de la que se podría pensar, unos cuantos indicios y evidencias de la vigencia tecnocrática, al interior o en el entorno de las burocracias estatales<sup>15</sup>.

Y en la medida en que los Estados democráticos en las sociedades latinoamericanas requieren y demandan cada vez más el así llamado “conocimiento experto”, la organización tecnocrática tiende a desplazar a las burocracias tradicionales en el proceso de la decisión política. Todo ello con un innegable talante dogmático y autoritario, manifiesto en su tendencia hacia el exclusivismo y carácter reservado o “privado” de su funcionamiento. A diferencia de la burocracia, la tecnocracia comprende, en un primer análisis, unas cuantas manifestaciones de aquello que Alvin Gouldner describió en su conocida investigación como indicios del surgimiento crítico de un “nuevo poder”, dando relieve de paso a la discusión actual sobre el fenómeno y al tratamiento, renovado y exhaustivo ciertamente, de las prácticas burocráticas en las sociedades del capitalismo avanzado.

Cuestiones tales como la extendida división entre “altos funcionarios” y empleados en la estructuración burocrática del Estado cobra mayor significado con el surgimiento y presencia de la tecnocracia en la toma de decisiones, desplazando las estructuras jerárquicas o creando jerarquías alternativas fundadas en nuevos y exclusivos criterios. Ello afecta al orden democrático y está en el origen de una evidente transformación del aparato estatal. De este modo, una nueva “división del trabajo” va operando en las sociedades actuales, en el sentido de asignar a las tecnocracias mayores responsabilidades en el proceso de una cada vez más compleja decisión política. Responsabilidades que,

---

15 Cf. O'Donnell en Oszlak, 1984: 199-250.

al parecer, representan graves desafíos, sin precedentes en la dinámica del Estado democrático de nuestro tiempo.

Como ha ocurrido con la burocracia el fenómeno tecnocrático no está sin consecuencias para el orden democrático, tanto en su composición como en su funcionamiento. Porque desde el momento en que la toma de decisiones involucra a los órganos tecnocráticos, cada vez más independientes del aparato estatal, el carácter no electivo de los tecnócratas los vuelve irresponsables ante el juicio crítico de los ciudadanos y, lo que resulta significativo para nuestra hipótesis de trabajo, aparecen casi siempre adoptando y exhibiendo actitudes autoritarias y arrogantes en sus calificadas intervenciones en el debate público.

La investigación sobre la relación entre *burocracia* y *tecnocracia* y sus consecuencias políticas y sociales para el *orden democrático* arroja mayores luces sobre la especificidad de los procesos de transición y de consolidación de la democracia en las sociedades periféricas, en la medida en que la intervención de naturaleza tecnocrática (informes técnicos, diagnósticos y prescripciones) incide significativa y decisivamente en el despliegue de los procesos de reforma, innovación o transformación de los Estados. De modo tal que una cierta *burocratización* y *tecnocratización* en el desarrollo social y político resulta cada vez más determinante en todos los niveles de la estructuración del poder político en las sociedades de nuestro tiempo. Y ello se extiende en nuestros días a la organización de los partidos políticos, grupos de presión y de interés y, en fin, de las corporaciones públicas y privadas. De aquí que en las investigaciones y análisis de los procesos de *democratización* en nuestros países se haya advertido, cada vez con mayor énfasis, el surgimiento de posiciones antiburocráticas, si no antitecnocráticas, de ciudadanos que reaccionan en forma severa ante la intervención abusiva o arbitraria del poder estatal en el terreno de la sociedad civil.

Asimismo y en la medida en que la concentración del poder estatal se traduce en un incremento significativo de las

atribuciones de la máquina que hace funcionar al Estado y, por lo mismo, en una peligrosa exclusión de la gran mayoría en el proceso de la decisión política, los ciudadanos advierten sobre el hecho de que, en la época reciente, el Estado ha invadido y conquistado mayores espacios de la sociedad civil, contrarrestando en la práctica una extendida demanda de participación más amplia en las decisiones políticas.

Por otra parte, la tendencia generalizada hacia la burocratización de las organizaciones políticas, grandes y pequeñas, también la encontramos en el origen de unos cuantos desarrollos antidemocráticos. Fenómenos tales como la oligarquización de los partidos y otras organizaciones políticas, ampliamente estudiados por Robert Michels (1969) a principios del siglo pasado, son también detectables en las organizaciones políticas de nuestros días. Encontramos, por consiguiente, indicios suficientes para identificar la evidente monopolización de la decisión partidista, por una parte, y la consolidación de un liderazgo largamente excluyente, por otra. Fenómenos que representan a todas luces la manifestación explícita de lo que Michels describió como la imposición histórica de una poderosa *ley de hierro de la oligarquía* en el desarrollo político de tales organizaciones, distorsionando con ello el funcionamiento de instituciones claves para la fundación y mantenimiento del orden democrático.

Las crisis recurrentes del Estado capitalista en nuestros días están en el origen de la crisis de la burocracia como forma de dirección y control de la sociedad civil, como instrumento de hegemonía, en el sentido propuesto por Antonio Gramsci. Y ello pasa a conformar, de acuerdo con los últimos desarrollos sociopolíticos del capitalismo actual, el problema fundamental del funcionamiento de la estructura estatal. ¿Hasta qué punto la burocracia, instrumento privilegiado del poder estatal, está destinada a cumplir un rol crucial en el funcionamiento del orden democrático?; ¿Como aparato administrativo del Estado, la estructura especializada de la burocracia seguirá conquistando

y asignando mayores espacios a la dominación social? O, en último análisis, es preciso reconocer las dificultades y obstáculos que se interponen en el camino de las burocracias públicas hacia la creación de órganos administrativos dotados de *neutralidad, profesionalismo y especialización*, como lo estableció Weber en su concepción específica del Estado moderno. En otras palabras, la imposibilidad de superar tales barreras en las sociedades de nuestro tiempo ¿anuncia la inviabilidad del modelo democrático, si no la desdemocratización de los Estados en la era de la globalidad?

En lo que sigue, me propongo aportar ciertos elementos de respuesta a esta cuestión, apoyándome para ello en un tratamiento crítico de las concepciones sistemáticas más relevantes de este fenómeno que, en los años recientes, al parecer habían sido despojadas de sus implicaciones políticas, tanto en el plano de la elaboración de teorías como en el más cotidiano del análisis político mediático especializado. Y, si bien es cierto que en este texto tengo lejos de mí la intención de abordar el tema en toda su dimensión, abordaré las líneas matrices de una indagación sociológico-política y comparativa, relevante para la explicación de las realidades de nuestro espacio y tiempo latinoamericanos.

## **LA BUROCRACIA ¿MITO O REALIDAD?**

Si bien es cierto que, como concepto o categoría de análisis, la burocracia ocupa un lugar central en la teoría social y especialmente en la crítica de la sociedad moderna, no faltan razones para aceptar con Eugene Kamenka el hecho de que se trata de una palabra que identifica “uno de los mitos de nuestro tiempo”, puesto que se la emplea “para identificar una institución o una casta, un modo de operación, una ideología, un modo de contemplar y organizar una sociedad o una forma de vida. Como

tal ha ocupado algunas grandes mentes y una multitud de mentes menores: se ha convertido en una categoría social”<sup>16</sup>.

Hasta una época reciente, ninguna de las teorías sociales había pretendido ocuparse de todos sus aspectos e implicaciones, ni mucho menos, abordar el fenómeno en todas sus manifestaciones históricas en las sociedades del pasado y del presente. Y es que el estudio de la burocracia, como el del gobierno, fue por largo tiempo objeto de reduccionismo juricista o del formalismo típico del derecho constitucional. “Una vez que nos apartamos de los confortables análisis jurídicos –ha observado Fernando Vallespín– que permiten delimitar con mayor o menor eficacia un espacio sujeto a una serie de criterios de racionalidad muy técnicos y precisos, se abre todo un paisaje envuelto en espesas brumas donde no siempre es fácil orientarse”<sup>17</sup>. Sin embargo, en las diversas sistematizaciones, particularmente sociológicas y politológicas, encontramos elementos suficientes para conducirnos directamente hacia la explicación de este fenómeno en las sociedades contemporáneas. En este sentido, nos será de gran utilidad establecer las líneas ductoras de las diversas concepciones científicas, incluyendo las así llamadas ideológicas, que han influido decisivamente en el análisis sociológico de la política de nuestros días.

No está por demás señalar aquí que no nos hemos planteado agotar las diversas explicaciones propuestas sobre un tema tan vasto. Trataremos más bien de explorar la cuestión con las armas que nos proporciona la crítica que, de uno a otro planteamiento o autor, ha ido enriqueciendo las diversas perspectivas de análisis, haciendo más accesibles realidades ciertamente complejas.

---

16 Kamenka, 1981: 7.

17 Vallespín, 2000: 120.



## LA CONCEPCIÓN MARXISTA: TEORÍA Y EXPERIENCIA

La concepción original de Marx se ha constituido en uno de los puntos de partida y de referencia para los estudios clásicos de la burocracia. Aunque Marx y Engels sólo se ocuparon marginalmente de la cuestión, los problemas de la organización del partido y del Estado proletario retuvieron el mayor interés entre los marxistas de fines del s. XIX y principios del XX. Este es el caso de Lenin, Luxemburg y Trotsky, quienes en sus escritos sobre la sociedad capitalista incorporaron, en primer plano, sus experiencias, asumiéndolas bajo la forma de proposiciones críticas sobre un fenómeno burocrático, más relevante y significativo de lo que habían pensado los fundadores del marxismo.

En efecto, si para Marx, la burocracia comprende todo el conjunto de tareas de la administración del Estado burgués, la misma debía explicarse dentro del contexto general de su teoría de la lucha de clases, la crisis de la sociedad capitalista y el advenimiento del capitalismo. De aquí que, el concepto marxista de burocracia se presente íntimamente vinculado con la existencia del Estado capitalista, resultado éste, según la concepción revolucionaria de Marx, de la división histórica de la sociedad en clases<sup>1</sup>.

---

1 Cf. Mouzelis, 1973: 15.

## LA CRÍTICA DEL ESTADO EN MARX

Los estudios políticos de Marx parten de la crítica de la filosofía del Estado de Hegel (Marx, 1980). En la medida en que para Hegel, la administración pública conforma el nexo o instancia de mediación entre la sociedad civil y el Estado, este último representa el *interés general* y la sociedad civil, los diversos *intereses privados*, aquellos que derivan de las diversas profesiones y corporaciones. La burocracia, por consiguiente, surge como el medio o instrumento que hace posible el paso del *interés particular* al *interés general*. En tanto aparato institucional del Estado, la burocracia se convierte en la instancia conciliadora de intereses conflictivos y, por lo mismo, obedece siempre a una necesidad histórica.

En su crítica a la concepción hegeliana del Estado, Marx afirma que esta oposición carece de sentido porque, según él, el Estado no representa el *interés general*, como sostiene Hegel, sino los *intereses particulares de la clase dominante*, es decir, los *intereses de una parte de la sociedad civil*:

Hegel parte de la separación del Estado y de la sociedad 'civil', de 'los intereses particulares' y de lo 'universal en sí (en sich) y para sí', y por supuesto que la burocracia se basa en esta separación (...) La burocracia tiene, pues, que proteger a la particularidad imaginaria del interés universal, a su propio espíritu. El Estado tiene que ser corporación mientras que la corporación quiere ser Estado<sup>2</sup>.

En esta perspectiva, la burocracia puede identificarse como un grupo social específico y particular. No es una clase ni una fracción de clase, aunque su existencia está vinculada con la

---

2 Marx, 1980: 74-75.

división de la sociedad en clases. La burocracia no sería otra cosa que *un instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su dominación sobre las otras clases*<sup>3</sup>. Es en este sentido que la burocracia tiende a confundirse con el Estado, presentándose como su aparato exterior, el mismo que le permite al Estado imponer a la sociedad todo un orden de cosas, que asegure la perpetuación de la dominación y la desigualdad, de la división de la sociedad en clases. De aquí que en el Estado capitalista la burocracia resulte indispensable para controlar y dirigir la sociedad dividida en clases. En *La guerra civil en Francia* (1871), el ataque de Marx al Estado burgués es predominantemente un ataque a la burocracia y, en palabras de Krieger, “su apoyo (de Marx) a la Comuna de París se concentra en sus medidas anti-burocráticas, algunas de las cuales inventa ocasionalmente”<sup>4</sup>.

En su investigación sobre la teoría política en los escritos de Marx y Engels y refiriéndose a la experiencia de la Comuna, Hans Kelsen va hasta afirmar el hecho de que: “La experiencia que no duró ni siquiera tres meses, de la ciudad estado socialista parisiense no da ningún motivo suficiente para presumir que este fenómeno (la burocracia) desaparecerá en el estado proletario. Aun prescindiendo de la cuestión de si en un primer momento se puede realizar, en términos generales, la igualdad económica de los trabajadores intelectuales calificados de la burguesía –que se acrecienta fuertemente en el estado proletario precisamente– con los trabajadores manuales”<sup>5</sup>.

Ahora bien, si admitimos con Marx el hecho de que la clase social dominante concentra su mayor interés en el control de la administración del Estado, el mismo Marx, en *El dieciocho*

---

3 Cf. Mouzelis, 1980: 14-15.

4 Krygier en Kamenka, 1981:103. El paréntesis es mío. No extrañe que en los pronunciamientos del socialismo radical en nuestros días el blanco escogido de entrada no sea el gobierno, sino el aparato burocrático del Estado.

5 Kelsen, 1982: 245.

*brumario de Luis Bonaparte* destaca como evidencia de la dominación de clase en el capitalismo, el hecho de que: “Todas las revoluciones perfeccionaron esta máquina en lugar de destruirla. Los partidos que se disputaron sucesivamente el poder consideran el usufructo sobre este enorme edificio del Estado como el botín principal del vencedor”<sup>6</sup>. Sólo este control del aparato burocrático del Estado le permite a la clase dominante mantener y perpetuar la división y desigualdad sociales. Pero, esto sería insuficiente para preservar el orden de cosas impuesto por la clase dominante. Porque, en la concepción sociológica general de Marx la *burocracia* también conforma una instancia específica del proceso general de *alienación*. Se trata de un proceso que, según él, ha logrado imponerse a los hombres como una fuerza extraña, inevitable. La burocracia consigue de este modo hacerse sentir como fuerza opresiva, autónoma, como una realidad que escapa al control y comprensión de los hombres.

Y en la medida en que la burocracia alcanza a reservar para sí el ejercicio de una función social excluyente, permitiéndole guardar celosamente sus privilegios y prerrogativas, el burócrata vive en el convencimiento de que su actividad contribuye al *interés general*, desentendiéndose de la naturaleza alienante y opresiva de su tarea. De aquí que su respeto por las jerarquías y veneración hacia la autoridad lo vuelven insensible al mundo de la dominación: es una personalidad fragmentada que, asumiendo la representación de un *interés superior*, carece sin embargo de iniciativa. Por otra parte, el omnipresente temor del burócrata a la responsabilidad y, en un buen número de casos, su incompetencia, contrasta con la seguridad de su utilidad cuando entra en la competencia por el ascenso, promoción y defensa del status y el prestigio que conlleva su posición: el burócrata llega a considerar al Estado como su objetivo privado y su actividad no encuentra otra justificación que no esté sustentada en la

---

6 Marx, 2008: 122.

presencia y funcionamiento del Estado. De hecho, el análisis de la burocracia propuesto por Marx tiene el valor de haber presentado la burocracia del Estado como fenómeno empírico específico, a tal punto que los estudios posteriores a él se inspiraron en buena parte en sus ideas. Sin embargo, su estudio de la burocracia, sobre la base de observaciones, en primer lugar de la Alemania de la primera mitad del s. XIX y luego de la Francia de Luis Napoleón Bonaparte, mantiene la idea que defendió contra Hegel, según la cual la burocracia del Estado representa “un cuerpo esencialmente parásito”.

Refiriéndose al régimen bonapartista, Marx escribe:

Ese poder ejecutivo con su enorme organización burocrática y militar, con su mecanismo administrativo complejo y artificial, de medio millón de funcionarios y otro millón de soldados, este sorprendente cuerpo parásito que envuelve como una membrana el cuerpo de la sociedad francesa alimentando todos los poros, este Poder Ejecutivo nacido en el tiempo de la monarquía absoluta, en la declinación del sistema feudal, declinación a la que él contribuye, además, a precipitar la marcha<sup>7</sup>.

En efecto, en la medida en que Marx identificó a la burocracia con la dominación capitalista, terminó por asumirla como una cuestión crucial para el funcionamiento del Estado capitalista que, paradójicamente, Marx, como después de él, Lenin y Trotsky, no desarrollaron en el marco de su teoría política. De aquí que en el análisis del Estado capitalista contemporáneo, el fenómeno burocrático resulta más rico en implicaciones sociales y políticas de lo que los fundadores del marxismo habían previsto. Resulta por demás sintomático que Marx nunca tuvo en cuenta el hecho de que los cuerpos burocráticos podrían sobrevivir y reproducirse,

---

7 Marx, 2008: 121.

llegando a ser dominantes incluso después de la abolición de la propiedad privada de los medios de producción<sup>8</sup>.

Sin embargo, de acuerdo con la reciente observación “revisionista” de Eric Hobsbawm:

La experiencia de la Comuna de París aportó importantes amplificaciones al pensamiento de Marx y Engels sobre el Estado y la dictadura proletaria. La maquinaria del viejo Estado no podía ser simplemente derrocada, sino que tenía que ser eliminada; aquí parece que Marx pensaba básicamente en la burocracia centralizada de Napoleón III, así como en el ejército y la policía. La clase obrera «tenía que protegerse contra sus propios representantes y funcionarios» para evitar «la transformación del Estado y de los órganos del Estado de siervos de la sociedad en sus dueños» como había sucedido en todos los Estados anteriores<sup>9</sup>.

En efecto, como empresa de vastas dimensiones, actor y director de múltiples tareas, el Estado había creado amplios espacios de poder que en la época anterior correspondían a los intereses privados. De modo tal que la lucha de clases en el seno de la sociedad civil no coincide necesariamente con la lucha de grupos de interés en el seno del Estado. En la medida en que esta última ha venido provocando un ensanchamiento de la autonomía estatal frente a tales intereses. Y ello a tal punto que el Estado aparece *por encima* de tales intereses en el despliegue histórico de los procesos de decisión relevantes. Ciertamente, este problema fue abordado y ocupa un lugar destacado en los desarrollos de la sociología política neomarxista, desde Antonio Gramsci

---

8 Cf. Hegedüs en Bottomore *et al.*, 1984: 86.

9 Hobsbawm, 2011; 67-68. Véase el Prefacio de Friedrich Engels al texto de Marx, *La guerra civil en Francia*

hasta Nicos Poulantzas. En todo caso, a Hegedüs no le faltan razones para observar el hecho de que, “a pesar de su primitiva crítica radical de la burocracia, la evaluación de su verdadera función por parte de Marx y Engels no está en modo alguno exenta de presunciones que no han resultado confirmadas por las experiencias históricas de los últimos ciento cincuenta años”<sup>10</sup>.

### DE LENIN A STALIN: LA EXPERIENCIA SOVIÉTICA

La lucha contra la burocracia debe ser una de las primeras tareas de la revolución afirma Lenin en *El Estado y la revolución* (1917), obra cimera de la teoría política leninista. En ello no se encuentra mayores divergencias entre los marxistas de la segunda generación, desde Labriola y Kautsky hasta Lenin, Luxemburg y Trotsky, autores que enfrentarán en la práctica a las primeras proposiciones teórico-políticas de los fundadores. Y es que el rol activo de los discípulos de Marx en los partidos revolucionarios, tanto como su contacto con el proletariado insurgente (Alemania, Inglaterra, Rusia e Italia), está en el origen de una perspectiva renovada del fenómeno, a tal punto que, en sus escritos fue tomando cuerpo una auténtica teoría política marxista.

En plena lucha revolucionaria, Lenin concibe su teoría del Estado y la revolución a partir del concepto estratégico y crucial de la *dictadura del proletariado*. De modo tal que, para Lenin, la burocracia necesariamente comenzará su declive histórico con el establecimiento del nuevo poder proletario, el mismo que habrá de conducir al movimiento hacia la democracia proletaria:

En las palabras “romper la máquina burocrático-militar del Estado”, se encierra, concisamente expresada, la enseñanza fundamental del marxismo en punto a la cuestión

---

10 Hegedüs en Bottomore, 1984; 85.

de las tareas del proletariado en la revolución respecto al Estado<sup>11</sup>.

Apoyándose en la experiencia de la Comuna de París, descrita por Marx en 1871, Lenin propone unas cuantas medidas concretas a fin de “sustituir la máquina del Estado una vez destruida”. En primer lugar, el esfuerzo revolucionario debe orientarse hacia la “supresión del ejército permanente y completa elegibilidad y amovilidad de todos los funcionarios”<sup>12</sup>. En segundo lugar, la revolución debe asumir como objetivo específico la “aboliación de todos los gastos de representación, de todos los privilegios pecuniarios de los funcionarios, la reducción de los sueldos de *todos* los funcionarios del Estado, al nivel del *«salario de un obrero»*”<sup>13</sup>. Y, en fin, la tarea de revertir el viejo orden burgués debe admitir como premisa práctica el hecho de que “una enorme mayoría de las funciones del antiguo “poder del Estado” se han simplificado tanto y pueden reducirse a operaciones tan sencillísimas de registro, contabilidad y control, que estas funciones son totalmente asequibles a todos los que saben leer y escribir, que pueden ejecutarse en absoluto por el *«salario corriente de un obrero»*, que se las puede (y se las debe) despojar de toda sombra de algo privilegiado y *«jerárquico»*”<sup>14</sup>.

El conjunto de estas medidas, “democráticas, sencillas y *«evidentes por sí mismas»*”, según Lenin, habrían de constituirse en el “puente que conduce del capitalismo al socialismo” y, por consiguiente, no tendrían otro propósito que el de preparar el terreno para la destrucción del Estado como tal, como ya venía previsto en el proyecto de construcción del socialismo, hecho que debería suceder en el futuro próximo con el advenimiento de la sociedad sin clases. Sin embargo, años más tarde, Lenin observó

---

11 Lenin, 1975: 59.

12 *Ibid.*, 65.

13 *Ibid.*, 66.

14 *Ibid.*, 67.

con gran preocupación el hecho de que las dificultades resultaron mayores de lo previsto antes del triunfo de la revolución del 17. Así, en abril de 1921, en su discurso “Sobre el impuesto en especie”, Lenin comienza por advertir a los dirigentes del nuevo Estado de los proletarios sobre la innegable extensión del “burocratismo” en la Unión Soviética:

Tomad el problema de la burocracia y observadlo en su aspecto económico. El 5 de mayo de 1918 no se nos planteaba este problema (Lenin se refiere a su folleto “La tarea principal de nuestros días. Acerca del infantilismo «izquierdista» y del espíritu pequeño burgués” en *Obras escogidas*, t. VIII). Medio año después de la Revolución de Octubre, después de haber destrozado de arriba abajo el viejo armatoste burocrático, aún no sentíamos esta plaga (...). Pasaron dos años más. En la primavera de 1921, después del VIII Congreso de los Soviets (diciembre de 1920) en el que se discutió el problema de la burocracia, y después del X Congreso del P.C. de Rusia (marzo de 1921), cuando se hizo el resumen de las discusiones relacionadas estrechamente con el análisis de la burocracia, vimos ya esta plaga con mayor claridad y precisión, la vimos alzarse más amenazadora ante nosotros...<sup>15</sup>.

Lenin se lamenta, al identificar la causa del renacimiento de la burocracia en las raíces económicas de la sociedad soviética, pasando entonces a establecer los orígenes económicos del burocratismo en:

el fraccionamiento, la dispersión del pequeño productor, su miseria, su incultura, la falta de comunicaciones, el analfabetismo, la falta de intercambio entre la agricultura

---

15 Lenin, 1977: t. XII, 89-90.

y la industria, la falta de enlace e interacción entre ellas. Esto es en gran parte, resultado de la guerra civil<sup>16</sup>.

De ello se sigue que en tales fenómenos reales, como el atraso y la inmadurez del liderazgo socialista, radica la causa principal de una hipertrofia de funcionarios incompetentes en el aparato estatal, por una parte, y de los pobres resultados alcanzados por las reformas económicas, por otra. Sin embargo, la tarea de erradicar la burocracia recibió nuevos impulsos, cuando Lenin en 1921 admite el hecho de que la burocracia es una *sobrevivencia del pasado*, una herencia del antiguo aparato del Estado. Y ello en circunstancias tales que, “según Lenin, el peso de la burocracia en la Rusia soviética se debía esencialmente al «atraso cultural» del país, particularmente al hecho de que el «el capitalismo está (en Rusia) insuficientemente desarrollado»<sup>17</sup>. Lenin propone, entonces, recurrir a las nuevas fuerzas que, asegurando una mayor participación de los obreros y campesinos en el Estado, asegurarán y conducirán las transformaciones necesarias del viejo Estado.

Cuando Lenin se detuvo a observar los limitados progresos de su empresa revolucionaria, pocos años después, terminaría por constatar la existencia de grandes obstáculos y dificultades en la tarea de construcción del “Estado de los proletarios”. Y en la medida en que el proyecto avanzaba lentamente en el desarrollo previsto de la industria, Lenin entonces advierte por primera vez: *tenemos burócratas no sólo en las instituciones soviéticas, sino también en las del partido*<sup>18</sup>.

La posición leninista, más política e ideológica que económica, se impuso por largo tiempo entre los dirigentes soviéticos. Y la persistencia de la burocracia en el nuevo Estado todavía era denunciada en la época de la así llamada Nueva Economía Política

---

16 *Ibid.*, 90.

17 Liebman, 1979: 224. Cf. Colas, 1982: 171-178.

18 Lenin, 1977, vol. XII: 404.

(NEP) bajo Stalin en 1928<sup>19</sup>. Y si bien es cierto los obstáculos y dificultades de la planificación y organización económica durante esta época representaron la causa de un innegable fortalecimiento de la burocracia soviética, el mismo Stalin y el partido hicieron muy poco para detener este proceso de burocratización creciente. De modo tal que la burocracia, que se fue formando durante este período de innovación y vacilación, tenía bien implantadas raíces en un vasto sector improductivo (capas superiores de la clase obrera, campesinos y pequeña burguesía).

Apoyándose en el aparato del partido, este importante sector de la nueva estructura de producción, fue ocupando espacios cada vez más amplios en la estructura administrativa del nuevo Estado. En su libro *Cuestiones de leninismo*, Stalin se detuvo en la consideración del hecho significativo de que el partido, *destacamento de vanguardia de la clase obrera*, según él, no debe ser un partido que se “limita a registrar lo que vive y lo que piensa la masa de la clase obrera”. Por el contrario, “el Partido tiene que marchar al frente de la clase obrera, tiene que ver más lejos que la clase obrera, tiene que conducir tras de sí al proletariado y no marchar a la zaga de la espontaneidad (...) El Partido es el jefe político de la clase obrera”<sup>20</sup>.

En efecto, la organización socialista de la producción y planificación económica, dentro del contexto de la teoría del *socialismo en un solo país*, en la medida en que promovía una mayor concentración del poder político en la burocracia del Estado y del partido, está en el origen de una suerte de *centralismo burocrático*, responsable de la realización de la multiplicidad de tareas que corresponden al aparato estatal. En palabras de Stalin:

La expresión suprema del poder dirigente del partido, por ejemplo, en nuestro país, en la Unión Soviética, en el país de la dictadura del proletariado, es el hecho de que no hay

---

19 Cf. Naville, 1972: 171. Vid., Preobrajenski, 1976.

20 Citado por Lenk y Neumann, 1080: 453-454.

una sola cuestión política o de organización importante que los soviets u otras organizaciones de masas de nuestro país resuelvan sin las directivas del partido. En este sentido, podría decirse que la dictadura del Proletariado es, en el fondo, la *dictadura* de su partido, como fuerza fundamental dirigente del proletariado<sup>21</sup>.

Esta posición, matizada posteriormente por el mismo Stalin, revela claramente las dificultades reales para proceder a una necesaria desburocratización de la sociedad soviética en la fase de construcción del socialismo. En este sentido, debe admitirse el hecho significativo de que la política stalinista del *socialismo en un solo país* no previó nunca las medidas apropiadas, que habrían de conducir a la completa elegibilidad y revocabilidad de los funcionarios como lo había previsto Lenin.

Dentro del debate socialista sobre el “proceso de transición” en la Unión Soviética, que tuvo lugar en la década de los treinta, se describió en detalle uno de los grandes obstáculos en la tarea de erradicar el burocratismo. Un connotado historiador marxista se detuvo a observar en detalle cómo, “ a los técnicos, cuando se los encontraba, era necesario nombrarlos y, más aún, pagarles con fuertes remuneraciones y no con un salario de obrero (...) Por eso las elevadas remuneraciones a los especialistas son concebidas como un tributo impuesto a Rusia por el retraso en la organización del inventario y del control”<sup>22</sup>. En otras palabras, el burocratismo en el seno del Partido, más que un mal necesario, resultaba esencial para asegurar las tareas de dirección, personificación y organización del proletariado bajo las condiciones impuestas por la construcción del socialismo.

---

21 Stalin, 1972: 98.

22 Chitarin en Varios Autores, 1973: 132-133.

## LA CRÍTICA DE TROTSKY: INCOMPATIBILIDAD ENTRE SOCIALISMO Y BUROCRATISMO

Las divergencias de Trotsky y Stalin se agudizaron en 1923, en momentos en que comienza el debate sobre la naturaleza capitalista o socialista de la organización de la economía soviética. La polémica fue todavía mayor cuando se trató de determinar las raíces sociales de la burocracia en el Estado y el Partido. Para Trotsky, contrariamente a la concepción leninista del fenómeno, esta última no puede explicarse solamente por la inmadurez del socialismo y el atraso económico. Para él, el socialismo no es compatible con el burocratismo reinante en la sociedad soviética. Así:

El burocratismo del período de guerra no era más que un juego de niños, por muy exageradas que fueran a veces las formas que revistió comparado con el actual burocratismo, que se ha desarrollado en tiempos de paz, mientras que el aparato, a pesar del crecimiento ideológico del partido, se obstinaba en pensar en lugar de éste<sup>23</sup>.

Para Trotsky, este “nuevo curso” de la revolución respondía a la necesidad de un profundo viraje en la construcción del socialismo, partiendo de la estructura y funcionamiento del partido. Como producto del proceso revolucionario anterior, este último, entraba entonces en un *estadio histórico más elevado*. Trotsky propone entonces abandonar las formas de organización centralizadas, aquellas que sólo han servido para oponer a los cuadros dirigentes del Estado y del partido a las masas de trabajadores de la ciudad y del campo. En tal sentido, Trotsky había advertido tempranamente sobre el hecho de que la burocracia soviética iba despegándose cada vez más de sus bases proletarias: “En su desarrollo gradual,

---

23 Trotsky, 1978: 25.

la burocratización amenaza separar a los dirigentes de las masas, llevarlos a concentrar únicamente su atención en cuestiones de administración y nombramientos”<sup>24</sup>. De aquí que, no deja de ser significativo el hecho de que, “si bajo Lenin la burocracia conservó aún su carácter instrumental al servicio del pueblo, con el advenimiento de Stalin éste ya no volvió nunca a ser el caso: desapareció la distinción entre burocracia estatal y del partido, los soviets perdieron completamente su autonomía y todos los poderes pasaron finalmente de los obreros al aparato del partido y, en última instancia, a Stalin”<sup>25</sup>.

Frente al problema de la burocratización creciente, Trotsky se detuvo a indagar y pensar sobre las causas de lo que, según él, constituía una peligrosa *degeneración burocrática del partido*, que no puede ser explicada por la inmadurez del socialismo y el inadecuado desarrollo de las fuerzas de producción, como lo había comprendido Lenin. Así, partiendo del hecho de que el socialismo no era posible en un país predominantemente agrícola, descartó de plano la posibilidad de desarrollo, en la Unión Soviética, de un Estado de tipo socialista. Trotsky pasó entonces a identificar en detalle las causas de la creciente burocratización en una evidente concentración de los esfuerzos del partido en las tareas del gobierno (civil, militar y económica), por una parte, y en la heterogeneidad en la composición del partido, obstáculo insalvable para el funcionamiento de la democracia interna, que promueve la concentración de la toma de decisiones en un pequeño grupo dirigente, por otra. Y a fin de evitar los comentarios nocivos sobre el burocratismo en el nuevo Estado proletario, Trotsky terminó por identificar las raíces sociales del fenómeno, que se había apoderado de la sociedad soviética en todos sus niveles:

---

24 Trotsky, 1978: 27.

25 Mouzelis, 1973: 19.

Es indigno de un marxista considerar que el burocratismo es sólo el conjunto de malas costumbres de los empleados de la administración. El burocratismo es un fenómeno social en tanto que sistema determinado de administración de hombres y cosas. Sus causas más profundas son la heterogeneidad de la sociedad, las diferencias de intereses cotidianos y fundamentales de los diferentes grupos de la población. El burocratismo se complica por el hecho de la falta de cultura de buena parte de las masas. Entre nosotros la fuente más importante de burocratismo reside en la necesidad de crear y sostener un aparato estatal que combine los intereses del proletariado con los del campesinado, en una armonía económica perfecta, de la que aún estamos muy lejos. La necesidad de mantener un ejército permanente es también otra fuente importante de burocratismo<sup>26</sup>.

En la crítica de Trotsky, venían implícitas las tareas que debían realizar los comunistas en los años siguientes: todo un conjunto de reformas y cambios, a fin de superar en la práctica el voluntarismo de partido, con el propósito manifiesto de superar el desarrollo indetenible de la burocratización. Así, frente a las condiciones sociales imperantes en los primeros años, resulta forzoso constatar con el mismo Trotsky el hecho de que: “El burocratismo en el aparato estatal y en el partido es la expresión de las tendencias más penosas inherentes a nuestra situación, de los defectos y desviaciones de nuestro trabajo que, dadas determinadas condiciones sociales, pueden sabotear las bases de la revolución (Trotsky, 1978: 53). Y ello, señalando de paso que –como Lenin lo había advertido antes– sin el desarrollo económico (industrial) y sin la elevación del nivel cultural de las masas, empeño que exige un período de tiempo más o menos largo, la tarea de superar ese *burocratismo inherente* no sería viable.

---

26 Trotsky, 1978: 52.

Con la eliminación de la NEP y la puesta en marcha del primer plan quinquenal bajo Stalin (1928-1930), contrariamente a las expectativas de algunos responsables del partido, la burocracia estatal y del partido incrementaron su poder y autonomía, desconectándose definitivamente de la masa de trabajadores. Ya en el transcurso de la década de los treinta, Trotsky consideró que la burocracia comenzaba a convertirse en una verdadera *clase dirigente*, aunque, de acuerdo con su argumento, sustentado en la teoría marxista original, las relaciones que fundan a la burocracia no debían encontrarse estrictamente en el espacio de las relaciones de producción. Siguiendo en ello al marxismo básico, según el cual, una clase social tiene siempre sus raíces en la esfera de la producción, Trotsky comenzó por advertir a sus seguidores que, *en la medida en que la burocracia soviética no constituye una clase social, su poder es puramente político, no económico*<sup>27</sup>.

Ahora bien, a medida que iba concentrando poder político, la burocracia del partido lo incrementaba recurriendo al monopolio de la violencia a través del aparato estatal, completamente bajo su directo control. Se trata entonces de una degeneración, según Trotsky, una *degeneración burocrática*, que no representa otra cosa que el resultado perverso del atraso del país. Y, si bien es cierto que la burocracia dirige y conduce la industrialización, conquistando cada vez mayores espacios de poder, no constituye una *nueva clase*, sino que nace y se desarrolla siempre asociada con la clase económicamente dominante. Y si la explotación persiste en la “nueva sociedad”, la misma obedece a una suerte de *parasitismo social*. Porque, la burocracia no es precisamente una clase explotadora como la clase capitalista, sino que expresa una voluntad de poder que se va implantando bajo las nuevas condiciones sociales: a mayor desarrollo económico y cultural, mayores serán sus privilegios<sup>28</sup>.

---

27 Cf. Mouzelis, 1973: 19-20; Mandel, 1979: 121-122.

28 Vid. Trotsky, 1933.

Siguiendo a Trotsky, Isaac Deutscher observó que aquello que emerge en la URSS de la época, constituía, sin lugar a equívocos, “la perenne, la más antigua división entre organizadores y organizados (...). Lejos de «extinguirse», el Estado posrevolucionario concentra en sus manos un poder mayor del que nunca había tenido antes. Por primera vez en la historia la burocracia aparece omnipotente y omnipresente”<sup>29</sup>. En todo caso, Trotsky nunca negó la posibilidad de que la burocracia soviética, que llega a mantener bajo su control el desarrollo de las fuerzas productivas, provoque en el futuro la conformación de una “nueva clase dominante”. No deja de ser importante el hecho de que esta haya sido su posición desde 1936 en adelante.

Haciendo referencia a este postulado, unos cuantos años más tarde, el trotskista Pierre Fougeyrolas destacó la originalidad de la crítica de Trotsky a la experiencia stalinista. “Tan sólo el análisis de Trotsky –destacó Fougeyrolas– que ha resistido la erosión del tiempo, es dialéctico, es decir, conforme al método del materialismo dialéctico e histórico, porque pone al descubierto la contradicción que existe y que se agrava entre, por una parte, las bases económicas y sociales surgidas de la Revolución de Octubre y resultantes de la destrucción del capitalismo; y, por otra parte, el poder específico de la burocracia, excrecencia monstruosa de los aspectos burgueses del Estado obrero, pero carente de base de clase interna”<sup>30</sup>.

## **BRUNO RIZZI Y EL COLECTIVISMO BUROCRÁTICO SOVIÉTICO**

El libro de Bruno Rizzi (*La burocratización del mundo*, 1980. Obra editada en italiano con el título *Colectivismo burocrático*),

---

29 Deutscher, 1969. Citado en Ivancich, 2001, 60.

30 Fougeyrolas, 1982; 209.

publicado originalmente en francés en 1939, recoge unos cuantos argumentos destinados a alimentar la polémica con la ya extendida crítica trotskista. De acuerdo con Rizzi, la tendencia a la burocratización en la Unión Soviética resulta a todas luces inevitable. Porque, esa tendencia hacia el *colectivismo burocrático*, “fenómeno social regresivo y no progresivo”, en palabras de Rizzi, ya estaba marcada por la evidente pasividad o postración política de la clase obrera. Y es que la sociedad soviética, según Rizzi, constituye una nueva formación social, un tipo de “sociedad humana ni capitalista ni socialista”, en la cual la burocracia deviene la clase dirigente. Y en tal sentido, el burocratismo soviético posee características comunes, en el plano de la producción, con el tipo de organización prevaleciente en la Alemania de Hitler y la Italia fascista<sup>31</sup>. Así:

El Estado se convierte en el patrón y director de la economía por intermedio de una nueva clase privilegiada a la cual la sociedad deberá, en el curso de un nuevo capítulo de la historia, pagar los derechos de esta dirección. Esta nueva clase dirigente no persigue sin embargo como objetivo la acumulación indefinida de la riqueza individual; ésta se contenta con los buenos salarios, una vida holgada y persigue el programa económico de “servir al público” organizando la producción, sin cálculos capitalistas<sup>32</sup>.

El punto de partida de la encendida polémica de Rizzi, particularmente contra la tesis trotskista de la “degeneración burocrática”, radica en su abordaje específico de la burocracia, como una “clase social” que, además de constituirse en una clase privilegiada y parasitaria, como ya lo había observado Trotsky, se ha ido consolidando como una clase explotadora de nuevo

---

31 Rizzi, 1980: 169-170.

32 Rizzi. Citado en Naville, 1976: 193. La traducción es mía.

género: “Entre los burócratas (funcionarios, técnicos, policías, oficiales, periodistas, escritores, mandarines sindicales y todo el partido comunista en bloque) ha nacido una solidaridad de clase cuyos estropicios, naturalmente se hacen recaer sobre los trabajadores, ligados como siervos a la máquina económica estatal, a la que los burócratas, para colmo de escarnio, declaran órgano de la clase proletaria”<sup>33</sup>.

La crítica de Rizzi lo llevó también a afirmar hasta qué punto en la sociedad soviética, la clase que controla y administra la plusvalía no era otra que la *clase burocrática*, como la clase burguesa lo es en el capitalismo, convertida entonces en una verdadera *clase estatal*<sup>34</sup>. Esta tesis de Rizzi, fue con el tiempo objeto de debate y de profunda refutación, un tanto extendida entre los autores neomarxistas. El italiano Fabricio Bencini, por ejemplo, no encontró reparos para sostener que la teoría de la burocracia como “nueva clase explotadora” sólo podía aceptarse si los sectores burocráticos de la clase obrera y de la *intelligentsia* soviética eran potencialmente una nueva clase dominante, antes de tomar el poder, o sea antes de la “revolución”<sup>35</sup>.

Por su parte, Cornelius Castoriadis, en un conocido texto (1963) sobre la tesis trotskista de la “revolución traicionada”, advirtió apesadumbrado cómo: “la burocracia soviética ha expropiado políticamente al proletariado para defender por sus propios métodos las conquistas sociales del proletariado. Pero el hecho mismo de que se haya apropiado del poder en un país en que los medios de producción más importantes pertenecen al Estado, crea entre ella y las riquezas de la nación *relaciones enteramente nuevas. Los medios de producción pertenecen al Estado. El Estado <pertenece> en cierto modo a la burocracia*”<sup>36</sup>.

33 Rizzi, 1980: 54.

34 *Ibid.*, 55-56.

35 Cf. Bencini en Bobbio *et al.*, 175.

36 Castoriadis, 1973: 602-603. Citado en Fougeyrollas, 1982: 208. El subrayado es mío.

Si bien es cierto que la clase burocrática se constituyó efectivamente en la clase dominante en la URSS, en la medida en que la misma administraba colectivamente la propiedad del Estado (riquezas naturales, medios de producción, etc.), el proletariado, pasó a ocupar el lugar subordinado de las clases dominadas y explotadas. Y la diferencia con la explotación capitalista radicó, desde entonces, en el hecho de que no era la burguesía la que se había apropiado la plusvalía sino la burocracia, a través del aparato estatal bajo su control. De este modo, la *clase burocrática* (técnicos, directores, especialistas, intermediarios, etc.), explota a los productores directos (obreros, campesinos, artesanos, etc.), extrayendo mediante el aparato del Estado una buena parte de la plusvalía: la explotación no es, por consiguiente, individual, la misma deviene colectiva. De modo tal que, como lo observó críticamente Rizzi, “La fuerza de trabajo ya no es comprada por los capitalistas sino monopolizada por un solo patrón: el Estado (...) La ley de la concurrencia ha dejado de funcionar: los trabajadores se encuentran a la merced del Estado”<sup>37</sup>.

Ahora bien, la tesis de Bruno Rizzi da cuenta ciertamente pero sólo de una parte de la realidad: el derrumbe de la economía fascista (Italia y Alemania) habría de demostrar el hecho de que el *colectivismo burocrático* no fue implantado allí como fuerza específica de dominación de clase. En su crítica a la tesis de la clase dominante burocrática, Salvador Giner retuvo como decisiva la observación según la cual, “no es correcto interpretar la formación de estos y otros estratos como la aparición de nuevas clases, ni mucho menos, a lo Rizzi, identificar todo el universo corporativo (en su lenguaje, burocrático) con una imaginaria nueva clase”<sup>38</sup>.

Por otra parte, en su revisión de la tesis trotskista de la “degeneración burocrática” y en abierta polémica con Rizzi,

---

37 Rizzi, 1980: 89-90.

38 Giner, 1980: 26.

Pierre Naville se detuvo a observar hasta qué punto: “La formación, acumulación, repartición y circulación del beneficio social y privado en la URSS no pueden ser enmarcados en el esquema simplista de Rizzi (...) Los teóricos burgueses o demócratas de la burocracia, del Estado o de lo que se llama vagamente «totalitarismo», no van tan lejos (...) Rizzi por su parte ha buscado la fuente del poder burocrático en una determinada relación de explotación, pero como su análisis se apoya en un encadenamiento de propiedades mal determinadas y ambiguas (posesión de la economía por el Estado y posesión del Estado por la burocracia) le es preciso recurrir, en fin de cuentas, a la fuerza desnuda para explicar la estabilidad, al menos aparente, de la explotación burocrática”<sup>39</sup>.

Pero esta refutación de Naville no ha impedido hasta aquí que el análisis de Rizzi siga conservando en nuestros días el valor de poner en evidencia una realidad política innegable: la ausencia de democracia de base en el aparato del partido y del Estado soviético. Porque la existencia de una clase privilegiada en los países socialistas, como quiera que ésta se denomine, es una evidencia que sirve para demostrar la involución sufrida por el Estado colectivista en la sociedad soviética. Y nadie ha demostrado todavía cómo la extinción del Estado, de acuerdo con la propuesta leninista, la abolición del mercado y de la economía monetaria, tanto como la supresión del ejército profesional y del estrato de funcionarios, se hayan puesto en marcha en momento alguno del período histórico que comprende el conjunto de tareas orientadas hacia la construcción del socialismo en la URSS. Por el contrario, mientras el Estado fue concentrando cada vez mayor poder, la burocracia del partido fue reteniendo una mayor autonomía frente a la clase social —el proletariado— en cuyo nombre se había llevado a la práctica la tantas veces invocada tesis stalinista de la construcción del *socialismo en un solo país*.

---

39 Naville, 1976: 201. La traducción es mía.

La investigación posterior a Trotsky y Rizzi abordó este problema dentro de la conocida concepción global, más amplia, de la *transición del capitalismo al socialismo*. Porque las condiciones históricas de la construcción del socialismo en la Unión Soviética, particularmente el aislamiento internacional y las amenazas de intervenciones extranjeras favorecieron la creciente burocratización interna. A lo que habrían de agregarse ciertas realidades endógenas, que obedecían a la naturaleza social de la nación soviética en ese período histórico: la pasividad del proletariado, su despolitización, la pobreza y el atraso cultural de las masas, entre las más importantes.

En la medida en que la burocracia soviética pasó a convertirse en el modelo de los regímenes de los países *socialistas*, tanto en Europa del Este como en otras latitudes del así llamado Tercer Mundo (Asia, Africa y América Latina), la tentativa de Nikita Krushev, orientada hacia la descentralización político-administrativa de la URSS, a partir del XX Congreso del PCUS, no produjo en modo alguno los cambios y reformas esperados. En este contexto reformista, la tesis del *Estado de todo el pueblo*, propuesta por Krushev en el XXII Congreso del partido en 1961, no aportó los cambios esperados: la sociedad soviética continuó bajo el control de una burocracia consolidada y el Partido-vanguardia siguió asumiendo la tarea de incrementar el poder del Estado. Asimismo, el desarrollo económico, la seguridad y defensa de los intereses del socialismo continuaron siendo la prioridad del liderazgo partidista, aunque cada vez más se fueron ampliando los espacios de influencia del Estado soviético.

En las dos primeras décadas de la construcción del *socialismo en un solo país*, la lucha por la hegemonía mundial —coexistencia pacífica de por medio— contribuyó decisivamente al fortalecimiento creciente del “nuevo” sistema de poder, en el cual la burocracia debía cumplir un rol crucial y estratégico, largamente determinado por la relación de fuerzas internacional. Las intervenciones en Hungría (1956), Checoslovaquia (1968) y Polonia

se inscriben, por ejemplo, dentro de la lógica burocrática del funcionamiento de la estructura estatal soviética. Fuertemente jerarquizada esta última, nunca abandonó la estrategia “socialista” siempre orientada hacia la consolidación de grupos elitistas de poder (altos funcionarios del Estado y del partido, jefes superiores de la Fuerza Armada, directores y tecnócratas de los centros de planificación), entrando en contradicción con la tesis marxista original, esgrimida por el liderazgo partidista, de la siempre prometida *sociedad libremente organizada y planificada por los mismos productores*.

El hecho de que el desarrollo industrial y tecnológico no haya aportado los cambios en la estructura estatal prevista por los fundadores de la Unión Soviética, Lenin, Trotsky y Bujarin, entre otros, sirve de fundamento a la extendida afirmación según la cual, la Unión Soviética nunca dejó de ser capitalista, ni encontró la vía que habría de permitirle el acceso al anunciado y buscado socialismo. Bajo tales condiciones y con el abandono definitivo de la tesis de la *dictadura del proletariado* en la Constitución soviética de 1977, Leonid Brezhnev continuó promoviendo el estatismo y el rol predominante del PCUS, aunque con el concurso de una “nueva clase”, de naturaleza *tecnoburocrática*, ocupando amplios sectores intermedios y superiores del aparato productivo<sup>40</sup>. Ya en la década de los ochenta, la política de reestructuración de la sociedad soviética o *Perestroika*, con el “tecnócrata” Mijail Gorbachov a la cabeza, se planteó como objetivo la “transformación democrática del régimen” o, lo que se dio en llamar, la instauración de un “nuevo modelo de socialismo”, atacando por primera vez los privilegios de la tradicional *nomenklatura* soviética.

De acuerdo con la tesis del marxista polaco Andrzej Stawar, las contradicciones del régimen soviético hasta la llegada de Gorbachov, habían provocado una situación política y socialmente insostenible, en la cual, “de doctrina crítica con

---

40 Véase Paillet, 1971; Schaff, 1983 y Gorbachov, 1987.

espíritu científico, el marxismo se transforma lentamente en una colección de dogmas y fórmulas, tan científicamente fundada como la teoría de la infalibilidad pontificia (...) El Estado glorificado se convierte sencillamente en un seudónimo de la burocracia, y todas las manipulaciones de adjetivos no cambian sustancialmente el fenómeno”<sup>41</sup>.

---

41 Stawar, 1977: 50-51.

## LA BUROCRACIA WEBERIANA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO

El tema de la burocracia aparece incluido en la sociología política de Max Weber en estrecha vinculación con la formación del Estado moderno, todo dentro de un amplio proyecto de *Sociología del Estado*, que no llegó a realizar por completo. En todo caso, su estudio sobre la *esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática* ocupa un importante espacio en su *magnum opus*, *Economía y sociedad*<sup>1</sup>. Asimismo, en el apartado que recoge su teoría de la dominación, Weber se detuvo en el estudio detenido de lo que él mismo denominó la *racionalización del Estado moderno*, teniendo el cuidado de establecer los nexos estrechos de este fenómeno con la cuestión, no menos importante, de la monopolización y burocratización de lo político en la sociedad moderna. Sin embargo, de acuerdo con Martin Krygier, “nunca definió Weber la burocracia en la forma explícita en que definió, por ejemplo, la «clase» o el «grupo de status». Pero en varias ocasiones delineó con algún detalle las características del *tipo*

---

1 Weber, 1964: 716-752 (Primera edición en alemán, 1922). Cf. Breuer, 1996: 32. Cabe destacar que en nuestro objeto de estudio, la expresión *burocracia weberiana* obedece a la necesidad de incorporarla al estudio de la democracia en nuestros días. Se trata, en todo caso, de una construcción ideal-típica, sociológica, menos ideológica que las concepciones de Marx y los marxistas, que hemos abordado en el apartado anterior.

*ideal* de la burocracia, que había sacado de la teoría administrativa prusiana y de la historia administrativa europea”<sup>2</sup>.

En la teoría política de Weber, el “cuadro administrativo burocrático” encarna al *tipo ideal legal-racional* de dominación y, por lo mismo, se caracteriza fundamentalmente por la vigencia social de reglas impersonales (leyes y reglamentos) que establecen de manera racional las jerarquías y atribuciones correspondientes a cada posición jerárquica, así como los procedimientos para el reclutamiento y promoción de los titulares de tales posiciones<sup>3</sup>. Y en cuanto a la racionalidad burocrática del Estado, la misma se encarna en una nueva estructura, diferente a la *tradicional* y *carismática*: “los rasgos básicos de la burocracia racional se resumen en dos: un esquema piramidal de autoridad en que la línea de mando se impone desde el vértice y sigue un curso arriba-abajo y una estricta separación del administrador o funcionario respecto de los medios de administración, que no son propiedad suya”<sup>4</sup>.

La concepción weberiana de la burocracia, fuertemente influyente en la sociología política actual, fue desarrollada originalmente a partir de detenidas y cuidadas observaciones de Weber sobre el funcionamiento de la administración prusiana. Aunque buena parte de tales observaciones habían sido precedidas y sugeridas por la ciencia de la administración alemana de la época. Se trata de una construcción conceptual que, rompiendo con las concepciones peyorativas del fenómeno, consagradas por el “sentido común”, resulta más operativa en la sociología de la construcción democrática en nuestros días.

---

2 Krygier, 1981: 121.

3 Cf. Weber, 164: 173.

4 Rodríguez Aramberri, 1984: 129.

## BUROCRACIA Y ESTADO MODERNO

Cuando la dominación se ejerce sobre un extenso número de personas, afirma Weber, la misma exige una organización administrativa que ejecute las órdenes provenientes de la autoridad constituida, estableciéndose de este modo en el puente que comunica a gobernantes y gobernados. En el caso del Estado moderno, esta organización se encarna en la burocracia estatal, encargada de concentrar los medios de administración en manos de quienes detentan el poder. Badie y Birnbaum han destacado el hecho de que, “para Weber, la burocracia resulta, tanto como para Durkheim, de la creciente división del trabajo, propia del mundo occidental. Para uno y otro, la burocracia y en consecuencia la formación del Estado ilustran la incesante y profunda racionalización de Occidente y no la expresión de una relación de fuerzas sociales”<sup>5</sup>.

En efecto, una tal división del trabajo social venía acompañada por el conjunto de tareas de concentración de la organización administrativa del Estado. Para llegar a esta concepción sociológico-política, Weber procedió mediante la construcción de un tipo ideal de burocracia. Construcción teórica sustentada empíricamente en la observación de unas cuantas condiciones históricas de la sociedad moderna que, según él, habían favorecido la organización burocrática. Tales condiciones se resumen en:

- La existencia de un sistema de racionalidad legal;
- El desarrollo de una economía monetaria;
- La expansión cualitativa y cuantitativa de las tareas administrativas y, en fin,
- La concentración de los “medios de administración” en manos de una autoridad central<sup>6</sup>.

5 Badie y Birnbaum, 1979: 45-46.

6 Cf. Bendix, 1970: 361-362. Cf. Löwith: 2007: 40-77.

Se trata, por consiguiente y de acuerdo con Weber, de un tipo de organización *técnicamente superior*, que se fue universalizando conjuntamente con el Estado moderno occidental, resultando históricamente más eficiente y poderosa que la administración patrimonial, por una parte, y más permanente que el liderazgo carismático, por otra. La superioridad de la administración burocrática, tanto en el sistema capitalista como en la sociedad socialista radica en la imposición del “saber profesional especializado”, entendido éste como “el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática”<sup>7</sup>. En tal sentido, la burocracia, como organización administrativa sustentada sobre bases racionales, identifica al Estado moderno capitalista y si bien es cierto que también se encuentra *formas burocráticas* en los grandes imperios de la antigüedad (Egipto, Roma y Bizancio), estas siempre representaron formas de organización de naturaleza inestable. De acuerdo con Weber, en los Estados modernos la burocracia reúne las siguientes características, configurando lo que se ha destacado en la amplia literatura especializada de nuestros días como *burocracia weberiana*. A partir de una comprensión rigurosa de esta última, la misma incluye las siguientes cuatro características, que la distinguen de otras formulaciones históricas anteriores:

*Predominio de reglas formales.* Las competencias o atribuciones de las diversas jerarquías están ordenadas por normas, es decir, leyes o reglamentos administrativos. Tales normas determinan de manera racional la jerarquía en el interior de la organización, al tiempo que rigen sobre la mayor parte de los actos que tienen lugar en el territorio de su jurisdicción. Según Weber, en la dominación burocrática: “rige el principio de las *atribuciones* oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo”<sup>8</sup>.

7 Cf. Weber, 1964: 178.

8 Weber, 1964: 716.

*Impersonalidad.* El poder y las funciones de dirección son siempre impersonales, es decir, existe una clara separación entre la persona y la función que ocupa en la jerarquía establecida. La posición de los funcionarios no puede ser vendida o heredada ni objeto de apropiación, de la cual más bien deben rendir cuentas a su superior jerárquico. En la organización burocrática, la lealtad a un cargo no resulta de “una relación con una *persona*, como la fe del vasallo o el discípulo en las relaciones de autoridad feudal o patrimonial. La lealtad moderna se entrega a finalidades impersonales y funcionales (...) El funcionario político –al menos en el Estado moderno plenamente desarrollado– no es considerado el servidor personal de un gobernante”<sup>9</sup>.

*Especialización o jerarquización.* Cada funcionario o burócrata debe obedecer a su superior inmediato. Los cargos burocráticos no se definen únicamente por el grado de autoridad sino también por su especialización técnica. El personal burocrático es siempre reclutado sobre la base de sus calificaciones técnicas específicas. Los titulares en las diversas posiciones se inscriben dentro de una carrera regular (profesionalización). En palabras de Weber, “el cargo es una *profesión*. Esto se manifiesta ante todo en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo”<sup>10</sup>.

*Carácter no patrimonial.* El cargo o función no se integra al patrimonio de la persona que lo ejerce. Se establece por consiguiente una neta separación entre fortuna privada y propiedad oficial. Para Weber, “la organización moderna burocrática distingue en principio entre la oficina y el despacho particular, pues separa

---

9 Weber, 1972: 245.

10 Weber, 1964: 718.

en general a la actividad burocrática, como sector especial, de la esfera de la vida privada, y los medios y recursos oficiales de los bienes privados del funcionario”<sup>11</sup>.

En su construcción del objeto de estudio y análisis, Weber advirtió desde el principio el hecho de que los diversos casos históricos concretos pueden diferir de este modelo, pero el mismo es útil en la medida en que sirve para comparar la burocracia del Estado moderno con otros tipos de administración en las diversas etapas históricas del desarrollo de las sociedades. En su estudio de la sociología política weberiana, Yves Sintomer destacó el rol histórico específico (moderno) de la burocracia: “El funcionariado moderno ofrece a la mecanización rigurosa de la administración una base más segura que el esclavismo antiguo. Como el oficial, el funcionario moderno hace de su subordinación absoluta a los superiores la sustancia misma de su honor profesional. El verdadero funcionario es imparcial: debe cumplir su tarea *«sine ira et studio»*, de manera impersonal, «sin resentimiento ni toma de partido»”<sup>12</sup>.

Si agregamos a ello el hecho de que la preocupación weberiana estaba centrada en el examen de los diversos tipos de dominación, tenemos entonces que convenir en que este modelo ideal típico pretendía poner de relieve lo específico y singular de la dominación estatal en la sociedad moderna, sin otro fin que el de distinguirla de otros tipos de dominación, que la han precedido históricamente. Y si bien es cierto que la estructura real de la dominación, caracterizada por el predominio de un *ordenamiento jurídico* abstracto, puede revelarse ideal en más de un sentido (El Estado moderno se ajusta imperfectamente al derecho), ello no impide que el modelo weberiano sirva para medir y describir la realidad concreta del poder en una y otra sociedad. Es en este sentido que la proposición weberiana ha

---

11 *Ibid.*, 717.

12 Sintomer, 1999: 71. La traducción es mía.

promovido numerosos estudios y análisis posteriores, sea sobre la naturaleza social de la burocracia, la extensión del poder y sus relaciones con los demás grupos de interés privados, o bien sobre la eficacia de la estructura burocrática en el funcionamiento del Estado democrático de nuestros días.

## **SOBRE EL PROCESO DE BUROCRATIZACIÓN**

Aparentemente, el interés de Weber por la burocracia no era fundamentalmente político. De acuerdo con Seymour M. Lipset: “Su creencia de que el desarrollo de las instituciones burocráticas constituía un requisito previo para una sociedad altamente industrial le condujo a considerar la burocratización como la fuente particular más importante del cambio institucional y, debido a ello, como una amenaza a las fuerzas de cohesión existentes”<sup>13</sup>. En efecto, el desarrollo y consolidación del Estado moderno, que trajo consigo un incremento del poder de la burocracia en el aparato central del Estado, está en el origen de una paulatina extensión del predominio de la estructura burocrática en todos los sistemas políticos. En la concepción weberiana, la *burocratización* consiste ante todo en la penetración creciente de la burocracia, como modelo de organización, en todas las instituciones, públicas y privadas. Y en la medida en que el proceso de burocratización es inevitable, “lo es también la tendencia de todo sistema burocrático a acumular poder: las tareas de mera administración tienden a convertirse en poder ejercido por los empleados profesionales (se trate de funcionarios públicos o de ejecutivos de las empresas)”<sup>14</sup>.

Asimismo, según Weber, la proliferación de organizaciones de gran escala, en cuya cúspide jerárquica se adopta el tipo burocrático de funcionamiento y estructuración, la encontramos

---

13 Lipset, 1988: 27.

14 Beltrán en Giner *et al.*, 1998: 71.

en campos tan diversos como el económico, religioso, militar o educativo: “El ejército moderno, la iglesia, la universidad, van perdiendo progresivamente su aspecto tradicional, al ser cada vez más regulados por reglas racionales e impersonales dirigidas a conseguir la máxima eficiencia”<sup>15</sup>. Ahora bien, el fenómeno de la burocratización va más allá de la estructuración de la sociedad capitalista. Como lo advierte Anthony Giddens, “en los términos de Weber, no cabe la posibilidad de que se transforme la burocratización de la vida social gracias al advenimiento de una revolución socialista. Precisamente sucedería lo contrario. En la economía capitalista, numerosas operaciones se dejan al libre juego de las fuerzas de mercado; pero en una economía socialista, el Estado las asumiría y quedarían sujetas a la administración burocrática. De ahí que en una sociedad socialista, inevitablemente el control burocrático sería más cargante y opresivo que en el capitalismo”<sup>16</sup>.

A medida que la organización de la administración burocrática se fue difundiendo y generalizando en todos los campos de la vida social (religioso, económico, educativo, militar, entre los más importantes), en las instituciones pequeñas y en las de grandes dimensiones, en las públicas como en las privadas, la omnipresencia de una orientación acentuada hacia la jerarquización y especialización del trabajo, hacia la impersonalidad en las relaciones internas y una cierta racionalidad de las tareas, se fueron constituyendo, hasta hoy en día, en formas especializadas de organización administrativa, consideradas ampliamente como formas de gestión normales y necesarias. De modo tal que la proliferación de normas, reglamentos y estatutos en todos los grupos organizados terminó por imponerse en el desarrollo del Estado moderno capitalista, todo dentro del proceso de burocratización general de la sociedad.

---

15 Mouzelis, 1973: 24.

16 Giddens, 1977: 378.

En unos cuantos estudios críticos de la burocracia se ha destacado el hecho de que el proceso de burocratización afecta sensiblemente tanto al comportamiento individual como a las conductas y acciones colectivas del mundo moderno, en la medida en que ese proceso implica una reducción observable de la espontaneidad y libertad personales, por lo cual el fenómeno no es ajeno a la presencia de riesgos y peligros para la comunidad. Se ha afirmado asimismo que, como consecuencia de la creciente burocratización social, se ha producido una fragmentación de la personalidad, cuando el fenómeno provoca una suerte de desplazamiento de las posiciones de poder del hombre culto o integral. En este sentido, no faltan autores para advertir en la tesis weberiana la previsión sobre el surgimiento de una genuina “dictadura burocrática”, resultado de la imposición de una “hegemonía de castas burocráticas que controlarán los medios administrativos (...) Tales castas y organizaciones burocráticas ejercerán el dominio global (económico, político, ideológico) sobre una masa de individuos heterogéneos, aislados y aún carentes de una conciencia política y de una socialización política que se deriva de una localización precisa en el mundo de la producción”<sup>17</sup>.

En todo caso, la concepción weberiana de la burocratización ha sido ampliamente aceptada como la más adecuada descripción de un modelo de organización, al parecer, sin alternativas en la estructuración administrativa de los Estados. En palabras de Weber:

El motivo decisivo del progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad meramente técnica sobre cualquier otra forma de organización. El mecanismo burocrático plenamente desarrollado es, respecto a otras organizaciones, lo mismo que la máquina respecto a los modos de producción no mecánicas<sup>18</sup>.

---

17 Lerner, 1993: 98-99.

18 Weber, 1972: 263.

En efecto, no faltan razones para aceptar el hecho de que, “la propagación de la forma burocrática de organización a todas las esferas fue parte de un proceso general de racionalización en la sociedad moderna. La razón de que se extendiera inevitablemente fue que sus características de precisión, continuidad, disciplina, rigor y confiabilidad la hacían técnicamente la forma más satisfactoria de organización para aquellos que buscaban el control organizacional”<sup>19</sup>. Ahora bien, en los años recientes, algunos autores han puesto en cuestión la tesis weberiana, observando hasta qué punto las causas de la burocratización y racionalización han cambiado sustancialmente en nuestros días. Así, en la medida en que la burocratización del Estado es un proceso concluido, observan Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, el cambio estructural de las organizaciones aparece cada vez menos dirigido por pautas de competición y eficiencia. Es más bien la homogenización de las organizaciones, un proceso que vuelve a las organizaciones más similares y no necesariamente más eficientes<sup>20</sup>.

En todo caso, estamos lejos de la connotación peyorativa del término burocracia, señalado más arriba. Puesto que en la sociología política de Max Weber, el triunfo histórico de la burocracia se debió ante todo al hecho de que la misma garantizaba a la sociedad una conveniente división de tareas, al tiempo que aseguraba el trabajo eficiente de funcionarios y empleados, sustentado en atributos tales como la *precisión, rapidez, certeza, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, estricta subordinación, reducción de las fricciones y de costos materiales y personales*. En su conjunto, estas características conformarían el modelo de organización de las tareas administrativas que, “en comparación con todas las formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional, la burocracia preparada es superior en

---

19 Thompson, 1984: 23.

20 Cf. DiMaggio y Powell, 1991: 63-64.

todos esos aspectos”<sup>21</sup>. Por otra parte, la *eficiencia* de la burocracia weberiana *se* apoya también en los *beneficios de la especialización de las funciones administrativas*, porque, siempre según Weber: “cuanto más se complica y especializa la cultura moderna, tanto mayor es la necesidad de un experto personalmente indiferente y rigurosamente objetivo para su aparato sustentador externo”<sup>22</sup>.

Desde la perspectiva del control organizacional, también se ha determinado mayores grados de eficiencia burocrática, aunque acompañados por el incremento de un insidioso control. Blau y Schoenherr destacan, por ejemplo, hasta qué punto, “las nuevas formas de poder que se están desarrollando en la sociedad moderna están estrechamente conectadas con la gran eficiencia de los mecanismos indirectos de control organizacional. Los esclavistas no pasaron de moda porque fueran crueles, sino por ser ineficientes. Los hombres se pueden controlar mucho más eficientemente enlazando sus necesidades económicas e intereses con su desempeño en beneficio de sus patrones”<sup>23</sup>.

En la medida en que el fenómeno de la *burocratización* se despliega en estrecha vinculación con la *racionalización* creciente de la sociedad, el mismo presupone, por una parte, que los resultados prácticos obtenidos sean alcanzados a partir de una previsión crecientemente precisa de los medios. En otras palabras, el problema radica en la determinación del carácter adecuado o inadecuado de tales medios para alcanzar fines determinados. Asimismo, debe admitirse que, con miras hacia los fines del Estado democrático, la comprensión del mundo resultará más precisa dado el creciente dominio o control sobre la realidad. Weber destacó siempre el hecho sociológico de que, “en general, sólo la burocracia ha establecido el fundamento para la administración de una ley racional conceptualmente sistematizada sobre la base

---

21 Weber, 1972: 263.

22 *Ibid.*, 265.

23 Blau y Schoenherr, 1973: 18. Citado en Thompson, 1984: 27.

de estatutos, tales como los que fueron creados por primera vez, con un alto grado de perfección técnica”<sup>24</sup>.

Por otra parte, la *burocratización* contribuyó significativamente a la transformación del pensamiento jurídico en pensamiento racional, en la medida en que la racionalización del Derecho Romano obedece a la burocratización que promueve la sistematización del procedimiento procesal. Esta cualidad racional distingue, según Weber, al Derecho Romano de todos los demás Derechos producidos en Oriente o en la Grecia Helénica<sup>25</sup>. En fin, la concepción weberiana de la burocratización parte de una toma de posición política frente al problema de la concentración de los medios de administración en pocas manos. Ello resulta tanto más importante como decisiva para una época caracterizada por el surgimiento de la moderna democracia de masas.

El énfasis weberiano en la racionalización, como la causa del triunfo histórico de la burocracia en el mundo moderno, dejaba de lado unos cuantos elementos que podrían haber alterado la explicación. En su revisión de la tesis de Weber sobre la burocracia, Rudolf y Hoerber observan, por ejemplo, el hecho de que: “La conceptualización de Weber sobre la burocracia en términos de autoridad legal-racional y de racionalidad formal, no toma en cuenta la existencia y el uso del poder dentro y fuera de las organizaciones, así como la persistencia de rasgos patrimoniales. El empleo del poder produce conflictos y patologías. Lo que es bueno para las organizaciones no lo es necesariamente para sus participantes o para la sociedad (...) La persistencia de rasgos patrimoniales, más que anunciar la sobrevivencia de atavismos disfuncionales, puede promover efectividad administrativa al mitigar los conflictos y al promover lealtad, disciplina y eficiencia administrativas”<sup>26</sup>.

---

24 Weber, 1972: 269.

25 *Ibid.*

26 Rudolf y Hoerber, 1984. 121-122.

Asimismo, la distinción que Weber establece entre el cargo y la persona que lo ocupa, entre el puesto administrativo y el empleado parece cumplirse raramente en la práctica burocrática. El sociólogo weberiano Reinhard Bendix lo advierte cuando observa: “Quien ocupa un cargo cualquiera introduce en su desempeño laboral sus cualidades personales, que van desde idiosincrasias prescindibles hasta habilidades intransferibles y a menudo indispensables, de modo tal que cierto grado de identificación del empleado con su puesto se vuelve inevitable”<sup>27</sup>.

## BUROCRATIZACIÓN Y DEMOCRACIA

La burocracia, en cuanto modelo de organización de las tareas administrativas del Estado, según Max Weber, acompaña inevitablemente a la *moderna democracia de masas*, en circunstancias tales que la administración burocrática llegó a reemplazar al modelo prevaleciente en las administraciones precedentes, aquellas que, apoyándose en las relaciones de fidelidad y honoríficas de prestigio, habían caracterizado a los tipos de dominación carismática y tradicional. De acuerdo con Seymour M. Lipset, “la sociología política prestó poca atención a su análisis (de Weber) de la relación entre el desarrollo del poder estatal burocrático centralizado y la decadencia de la democracia. *Incluso son pocos sus escritos básicos sobre la burocracia y la democracia que fueron traducidos*”<sup>28</sup>. Aunque Lipset reconoce el hecho de que “Weber adjudicó gran importancia a los aspectos integradores de la burocratización dentro de una sociedad democrática, como el traslado a la sociedad entera de los tipos burocráticos de tratamiento igualitario ante la ley y ante la autoridad, y el uso de criterios sobre el mérito personal en la selección y la promoción”<sup>29</sup>.

---

27 Bendix, 1974: 109-110.

28 Lipset, 1988: 34. El paréntesis y el subrayado son míos.

29 *Ibid.*, 28.

Ahora bien, en la medida en que, según Weber, “la democracia de masas arrasa los privilegios feudales, patrimoniales y plutocráticos de la administración, estos últimos al menos en intención”, sustituyendo a “la administración heredada y desempeñada por notables, por un trabajo profesional remunerado”, la organización burocrática del trabajo se apoya en todo un proceso de racionalización del Estado moderno<sup>30</sup>. Anthony Giddens nos lo advierte cuando afirma: “... a los ojos de Weber el progreso de la burocratización pone cada vez más de manifiesto una tensión entre las exigencias de eficacia técnica de la administración, por una parte, y los valores humanos de espontaneidad y autonomía, por otra. La división burocrática del trabajo constituye la ‘jaula’ en que se obliga a vivir a los modernos...”<sup>31</sup>.

Sin embargo, contra las aproximaciones libertarias del fenómeno se ha observado el hecho de que tanto en Francia como en Inglaterra y los Estados Unidos, la burocratización coincide con una cierta *democratización* de las organizaciones políticas, particularmente los partidos políticos. Pero esta democratización no supone, según Max Weber, una forma de *autogobierno*, que estimule y promueva una participación creciente de los ciudadanos en la vida de la organización. Porque si bien es cierto que esta democracia, concebida como organización de la política fundada en la *igualdad de derechos*, no implica necesariamente una equiparación de los *gobernados* con el grupo gobernante y, por consiguiente, una reducción de la autoridad de los funcionarios en favor de la expansión de la esfera de influencia de la así llamada *opinión pública*.

Y si bien es cierto que el funcionamiento del aparato burocrático no siempre respeta la *igualdad de todos frente a la ley*, no lo es menos el hecho de que la misma selección del personal, en base a diplomas, exámenes y concursos, discrimina

---

30 Weber, 1972: 276. Cf. Löwith: 54-67.

31 Giddens, 1977: 377-378.

por principio a la mayoría de ciudadanos, en circunstancias tales que una democracia efectiva encuentra no pocos obstáculos para la promoción de los valores de la libertad e igualdad de oportunidades. De aquí que se haya señalado en el fenómeno burocrático la formación de espacios de desigualdad, desde el momento en que el acceso a los conocimientos técnicos exigibles para ocupar los puestos burocráticos está limitado a quienes poseen los medios materiales para emprender los estudios requeridos para el desempeño de las tareas burocráticas. De aquí que resulte paradójico el hecho de que, “Weber no contó a las burocracias entre los actores comprometidos en la lucha por el poder. No las percibió promoviendo sus intereses y valores en alianza o en conflicto con otros actores políticos. Cuando actúan lo hacen en virtud de su pericia, no de su interés (...) Contrariamente a la opinión de Weber, los burócratas se comprometen efectivamente en las luchas por el poder dentro de las organizaciones y en la arena política”<sup>32</sup>.

En su crítica a la concepción weberiana de la burocracia, Pier Paolo Giglioli se detiene en la observación según la cual: “las características típicas del líder político son diametralmente opuestas a las del burócrata. Éste es responsable sólo de la eficaz ejecución de las órdenes y debe subordinar sus opiniones políticas a su sentido del deber de oficio; aquél es un hombre de partido que lucha por el poder, que debe manifestar capacidades creativas y asumir responsabilidades personales por iniciativa política propia”<sup>33</sup>. Una discusión quedó abierta sobre el hecho de que el carácter *impersonal* de las normas burocráticas no garantiza necesariamente la igualdad de los ciudadanos ante el poder político. Con frecuencia, el formalismo de las leyes no se ajusta a la demanda popular de justicia social, de la cual deriva toda una serie de discriminaciones y frustraciones de las expectativas de la

---

32 Rudolf y Hoerber, 1984: 134.

33 Giglioli en Bobbio *et al.*, 2005: 168.

masa ciudadana: los hombres quedan atrapados en una “jaula de hierro” de la que no pueden escapar, puesto que consiste en una red de preceptos y procedimientos que dejará poco espacio al ejercicio de la libertad.

Asimismo, la centralización de las tareas de la administración y del gobierno, producto de la burocratización del aparato del Estado, conlleva la amenaza de totalitarismo en las decisiones políticas. En el marco de sus preocupaciones políticas, Max Weber nunca detuvo su reflexión ante esta realidad paradójica, ya advertida antes por Alexis de Tocqueville en su estudio clásico *La democracia en América* (1835). Porque la influencia de la estructura de dominación burocrática, una vez consolidada, representa una de las formas sociales más difíciles de revertir: “en relación con las otras formas de organización social, el mecanismo burocrático plenamente desarrollado posee la superioridad de la máquina sobre las formas no mecanizadas de producción”<sup>34</sup>.

Porque en la medida en que la centralización burocrática limita considerablemente la iniciativa de la masa de gobernados, la misma se constituye en una limitación crucial para la construcción democrática. Y si bien es cierto que el impulso burocratizador representa un elemento inherente al desarrollo del sistema capitalista —en oposición a las estructuras feudales— el proceso entra en contradicción con el *espíritu empresarial*, fuerza significativa y determinante del capitalismo. Aunque, en un primer análisis, ha sido el mismo Estado liberal el encargado de establecer el *equilibrio inestable* provocado por esa contradicción.

En su reflexión sobre la *planificación democrática*, Karl Mannheim se detuvo a observar hasta qué punto el desarrollo de la burocracia en el seno de los intereses privados era igual o mayor que en el Estado. De acuerdo con Mannheim, la concepción dualista del “Estado” y la “sociedad” generalmente asimila Estado y burocracia, haciendo ver el hecho de que la libertad humana

---

34 Sintomer, 1999: 64.

está únicamente amenazada por el poder del Estado, “como si no fueran igualmente peligrosas otras organizaciones de la sociedad, que también son un obstáculo para el desarrollo de la individualidad y, por ejemplo, desean ampliar sus esfuerzos más allá de su esfera legítima de actividades”<sup>35</sup>.

En efecto, en nuestros días, cuando el modelo burocrático parece imponerse en casi todos los niveles de la existencia social, la cuestión burocrática ha pasado a ocupar el primer plano en la discusión y debate sobre ese fenómeno vinculándolo con el funcionamiento del Estado democrático. En tal sentido, el retorno a la sociología política de Max Weber siempre resulta saludable, aunque a la larga es insuficiente. Debido a ello, la sociología política de hoy exige nuevas elaboraciones que, retomando las hipótesis weberianas, vayan hasta confrontar con los datos de la experiencia social y política de los sistemas de poder prevalecientes en nuestros días.

Con esta perspectiva, la operacionalización del modelo de burocracia weberiana es tanto más útil para la investigación comparativa actual, que ha llegado a constituirse en la referencia imprescindible en la construcción de nuevas hipótesis de trabajo. Y ello es precisamente lo que Weber se propuso con su sociología del Estado moderno: establecer una serie de *tipos ideales* que nos lleven a compararlos con la realidad empírica concreta. De modo tal que las reflexiones e indagaciones de Weber sobre el fenómeno burocrático han servido hasta aquí a no pocas investigaciones posteriores, aquellas que, extrayendo los datos empíricos de las diversas realidades sociales y políticas, han contribuido en las diversas tesis y propuestas de explicación y esclarecimiento de los engranajes de la *máquina burocrática*.

---

35 Mannheim, 1953: 63.



## ROBERT MICHELS: ORGANIZACIÓN Y OLIGARQUÍA

Discípulo de Max Weber, el sociólogo alemán emigrado a Italia, Robert Michels, es considerado uno de los pioneros de la ciencia política en el siglo XX. Su libro clásico *Los partidos políticos* (publicado originalmente en 1910) contiene una tesis original sobre las tendencias oligárquicas de todas las organizaciones políticas. Para Michels, hablar de organización es hablar de oligarquía. Y en esa medida, los partidos políticos no escapan a ese determinismo, producto de la necesidad de organización de todas las asociaciones políticas.

### ORGANIZACIÓN Y OLIGARQUÍA

Si la organización burocrática obedece a una necesidad histórica del Estado moderno, la misma representa para Michels un “sistema de dominación”, que se impone inevitablemente en todas las organizaciones políticas. En consecuencia, los partidos políticos en las sociedades modernas obedecen a una suerte de *ley de hierro de la oligarquía*, ley inevitable que se desprende de las realidades sociológicas, técnicas y psicológicas de las fuerzas políticas organizadas. De aquí que, debido a su estructura jerárquica, toda organización burocrática porta en su génesis el germen de

la oligarquía, encargándose de ocultar el verdadero rostro de la democracia: el de sistema oligárquico de poder. Porque tanto en el aparato burocrático del Estado como en la estructura interna de los partidos políticos va tomando cuerpo una muy pronunciada tendencia hacia la conformación en la cima de una minoría aristocrática, una *oligarquía de profesionales de la política*, celosa de su poder y privilegios, excluyendo de la decisión a la masa de gobernados.

### **LAS TENDENCIAS OLIGÁRQUICAS EN LOS PARTIDOS DEMOCRÁTICOS**

A medida que la complejidad creciente de los problemas de la organización asegura a la minoría dirigente el monopolio de los puestos de dirección, estos últimos resultan cada vez menos asequibles a quienes no poseen preparación y conocimiento especializados. Se trata de una situación de privilegio, fundada en la capacidad política de los líderes, que asegura a estos últimos hacerse con el control efectivo sobre la comunicación interna, volviéndolos prácticamente irremplazables en la cima de la organización partidista<sup>1</sup>.

Ahora bien, las conclusiones de Michels, sustentadas en observaciones críticas y extrapolaciones de su experiencia en el seno del Partido Socialdemócrata alemán, reúnen acertada y críticamente aspectos clave del desarrollo y práctica de los partidos con el molde de la burocracia estatal. Aunque su argumento, un tanto apasionado, lo acerca a las posiciones primigenias de un cierto desencanto democrático. En el prefacio de la edición

---

1 Es preciso que nos detengamos en esta toma de posición michelsiana para advertir sobre su “realismo” pesimista que, aún en nuestros días, ha sido utilizado para estigmatizar la organización y liderazgo partidistas desde posiciones demagógicas, con alto contenido populista y antide-mocrático.

inglesa de 1915, Michels se detiene en la observación de las *tendencias oligárquicas* que, según él, se oponen decisivamente a la democracia. Tales tendencias, derivan: “1) de la naturaleza del individuo humano; 2) de la naturaleza de la lucha política; y 3) de la naturaleza de la organización. La democracia conduce a la oligarquía, y contiene necesariamente un núcleo oligárquico”<sup>2</sup>. De acuerdo con Juan J. Linz, resulta muy significativo el hecho de que Michels incluyera entre los diversos factores determinantes, sólo los psicológicos, tanto individuales como de las masas, así como las necesidades técnicas de las organizaciones, pasando por alto la “naturaleza de la lucha política”, factor que ciertamente es menos favorable a las generalizaciones sociológicas<sup>3</sup>.

Desarrollando el núcleo teórico de Michels, se ha llegado a plantear la cuestión de saber si la democracia es compatible con las formas de organización del poder político en las sociedades occidentales. Porque, en razón de su estructura y funcionamiento y en la medida en que constituyen organizaciones modernas de gran escala, los partidos políticos son necesariamente oligárquicos. De allí que todo partido tiende a desarrollar una estructura burocrática que le impide asegurar la democracia interna. En el prefacio a la edición francesa del libro de Michels, el historiador René Rémond se pregunta: “¿es viable la democracia? Si los partidos que se proponen explícitamente trabajar en instaurarla o perfeccionarla tienen tantas dificultades en respetarla en su existencia interna, ¿no se debería inferir de ello que la misma no es realizable en la escala de la sociedad política global?”<sup>4</sup>.

---

2 Michels, 1969: 8.

3 Cf. Linz, 1998: 60.

4 Rémond en Michels, 1971: 14. La traducción es mía.

## LA BUROCRACIA COMO ORGANIZACIÓN Y COMO APARATO

En la medida en que la estructura organizacional burocrática (jerarquías) impide una eventual *democracia interna*, que promueva y favorezca la participación de todos los funcionarios en la toma de decisiones políticas, ese modelo de participación resulta imposible, según Michels, dado el gran número de miembros de la organización global administrativa. De aquí que el funcionamiento de las estructuras jerárquicas vuelve inexpugnable la posición de poder de la cima burocrática<sup>5</sup>. Y ello de modo tal que la dirección y manipulación “desde arriba” vuelve inútiles los esfuerzos de aquellos que ocupan posiciones subordinadas. En nuestros días, tales manipulaciones no se detienen cuando se trata de imponer las decisiones, siempre desde arriba hacia abajo. Y ha sido precisamente el surgimiento de estructuras tecnocráticas en el seno de los partidos, como veremos en la segunda parte de este trabajo, el fenómeno que ha provocado una cierta complicación de las tareas de dirección y control de las organizaciones, anunciando de paso una eventual superación de la dominación burocrática en el terreno, considerado natural, de los partidos.

Por otra parte, la organización burocrática del poder tiende a expresarse cada vez más como el aparato especializado que monopoliza el proceso político (cambios y funcionamiento) de la organización. De aquí que el conflicto de la dirección política con la masa de dirigidos, cuyos intereses dice representar, su afianzamiento en las posiciones de poder y el dominio de la comunicación tienden a establecer una separación insuperable con la base social de la organización. En este sentido, debe admitirse que la tesis sociológica de Michels parece haber privilegiado la observación de las estructuras dominantes en detrimento de la

---

5 Cf. Mouzelis, 1973: 33.

lógica del funcionamiento de las estructuras de base. Asimismo, su visión pesimista, fuertemente influenciada por el *elitismo* de los italianos Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto, terminó por evolucionar inscribiéndose decididamente dentro de las orientaciones y concepciones realistas de la política, con evidentes raíces maquiavelianas, renunciando por lo mismo a una crítica consecuente, que lo habría apartado de la vía que terminó adoptando en su posterior adhesión política hacia la exaltación del liderazgo carismático, como la solución histórica frente a los problemas de la democracia real en las sociedades occidentales<sup>6</sup>.

En ello, otros apóstoles del liberalismo también levantaron sus voces y banderas contra el expansionismo burocrático del Estado: Ludwig v. Misses y Friedrich v. Hayek, entre los más representativos de la tendencia, retomaron en su tiempo unas cuantas conclusiones de Michels, a fin de sustentar su proposición del *Estado mínimo*, la única vía, según ellos, de volver a la “libre empresa”, la única con capacidad real de garantizar la supervivencia de la democracia<sup>7</sup>.

La confrontación y contradicción entre democracia y burocracia configuran en la obra de Michels dos realidades divergentes, pero siempre conectadas en la práctica de las relaciones sociales y políticas del mundo moderno. Sólo desde el momento en que la democracia comienza por asumir instancias de organización, conduce necesariamente a la configuración oligárquica del poder. Sin embargo, Michels parece eludir una cuestión ya presente en los teóricos sociales desde Rousseau, aquella de la imposibilidad social y política de la democracia directa. De modo tal que, si bien es cierto que la delegación del poder en las organizaciones democráticas establece una clara separación entre gobernantes y gobernados, el argumento que afirma la presencia de una *ley de hierro*, no parece ajustarse a la realidad histórica de

---

6 Cf. Schwartzemberg, 1977: 215-216.

7 Cf. Lepage, 1980: 407-453

la modernidad, con sus cambios específicos y transformaciones. Y a la cuestión de saber si la sociedad moderna puede escapar algún día al fenómeno de la burocratización, habría que plantear la cuestión de saber ¿bajo qué condiciones la vida de los hombres está sujeta a límites insuperables? El realismo michelsiano no es hoy en día suficiente para descartar, de una vez por todas, el aporte imprescindible de los partidos al funcionamiento del orden democrático en nuestros días.

## BUROCRATIZACIÓN Y ESTADO DEMOCRÁTICO: UNA DEFENSA

Una relectura más atenta del modelo weberiano de burocracia ha permitido a los investigadores, en los años recientes, salir al encuentro de unos cuantos intentos y ensayos reformistas, que partían de la idea de superar un supuesto anacronismo de la propuesta de Weber. En un esfuerzo por sobrepasar las querellas habituales entre los defensores del Estado y los partidarios del mercado, el profesor de Princeton Ezra Suleiman dedicó un estudio, detenido y lleno de sugerencias para la investigación comparativa, sobre las condiciones y posibilidades de una suerte de desmantelamiento del Estado democrático, que en los años recientes ha representado una amenaza para la institucionalidad democrática, reduciendo las condiciones requeridas para asegurar el porvenir de la democracia. Así, en la introducción a su estudio, Suleiman afirma que su objetivo específico no es otro que el de contribuir al reforzamiento de la democracia, aunque algunos lo tomen como una sólida “defensa de la burocracia”<sup>1</sup>.

El estudio comparativo de Suleiman parte del presupuesto teórico-metodológico según el cual la comprensión de la institución burocrática debe hacerse en el contexto de las profundas transformaciones –con sus avances y retrocesos– que se han

---

1 Cf. Suleiman, 2005: 13.

producido en la época reciente en las sociedades democráticas contemporáneas. Y ello porque las diversas corrientes y tendencias observables, orientadas por bien determinados intereses políticos, con gran impacto en las instituciones gubernamentales, están en el origen del muy extendido “desafecto” hacia el orden democrático:

La burocracia –afirma Suleiman– se encuentra tanto más afectada por las costumbres de la sociedad como por los cambios culturales o sociológicos. Si nuestra cultura continúa considerando cada vez más al individuo como un simple consumidor y debilitando la noción de ciudadanía, la burocracia no contará con los medios para asumir el lugar que le corresponde, a fin de aportar a la sociedad el sentimiento de existir como colectividad<sup>2</sup>.

Y si bien es cierto que, dadas sus connotaciones negativas en la opinión pública, se ha vuelto muy difícil demostrar la vinculación estrecha de la burocracia con la sobrevivencia de la democracia, en nuestros días es preciso y urgente establecer hasta qué punto la burocracia representa “un complemento indispensable, de hecho un requisito previo, para la democracia constitucional”<sup>3</sup>. Como lo he destacado más arriba, es preciso recordar que Joseph Schumpeter ya había previsto la imposibilidad de hacer funcionar el orden democrático sin ese instrumento burocrático profesional controlado por el Estado<sup>4</sup>.

Si bien es cierto que Weber nunca tuvo dudas sobre el hecho de que ninguna democracia podría construirse y consolidarse sin que el Estado cuente con una organización burocrática competente y confiable a su disposición, no lo es menos el hecho de

---

2 Suleiman, 2005: 19-20. La traducción es mía.

3 *Ibid.*, 49.

4 Véase Bouchard, 2000.

que en las sociedades democráticas, el Estado y los “instrumentos” que lo hacen funcionar constituyen la muralla indispensable para la preservación del orden democrático. Ello va al encuentro de posiciones críticas de políticos y académicos que, al parecer, siguieron vías que conducen, con frecuencia, a socavar, si no a destruir una de las instituciones esenciales del Estado, de la que depende la realización de la democracia<sup>5</sup>.

En tal sentido, la necesidad de la organización burocrática en la construcción del orden democrático ha sido destacada particularmente dentro de la literatura sobre los períodos de transición hacia la democracia en los países latinoamericanos. Juan Linz y Alfred Stepan, en sus trabajos comparativos sobre las diversas transiciones a la democracia (América Latina y sur de Europa), destacaron siempre el hecho de que “una burocracia profesional es tan esencial para la consolidación democrática como lo son, una sociedad civil independiente, una sociedad política autónoma y el reino de la ley”<sup>6</sup>. En efecto, resulta recurrente el hecho de que en las transiciones latinoamericanas hacia la democracia –décadas de los setenta y ochenta– la definición de democracia quedó restringida a la realización de elecciones libres, conjuntamente con la vigencia de un conjunto de libertades básicas, ignorando de paso la intensa búsqueda de *legitimidad* de los nuevos Estados que, ciertamente, debía apoyarse en su capacidad y eficacia, reconocidas por los principales actores. La legitimidad, observó Seymour Lipset, “implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”<sup>7</sup>.

Y la conocida clasificación entre Estados “débiles” y “fuertes” obedeció casi siempre a la capacidad o incapacidad de los

5 Cf. Suleiman, 2005: 31.

6 Linz y Stepan, 1996: 11. Citado en Suleiman, 2005: 54. Cf. Diamond, 1999: 12; Rose, 2009: 10-23. Véase Mainwaring y Hagopian, 2005.

7 Lipset, 1988: 67. Cf. Przeworski, 2010: 203-209.

mismos para resistir a las presiones de la sociedad. No deja de ser importante el hecho de que tales presiones siempre estuvieron dirigidas hacia el instrumento privilegiado de la acción estatal: el aparato burocrático. Cuando en escrito reciente, Charles Tilly se detuvo en el estudio de los elementos esenciales de la democracia, presentes en lo que él denomina procesos de “democratización y desdemocratización”, abordó de entrada la *política pública* a partir de aquellas transacciones, personales o impersonales, “que implican visiblemente el poder del Estado y sus *rendimientos*”. Tilly incluía en la política pública, “las elecciones, el alta en el censo electoral, la actividad legislativa, las patentes, la recaudación de impuestos, el servicio militar obligatorio, solicitud colectiva de pensiones y muchas otras transacciones en las que los Estados son parte”<sup>8</sup>. Es decir, el conjunto de tareas en las que la burocracia cumple un rol decisivo.

Sin embargo, en el argumento de Suleiman encontramos que si bien es cierto existe un amplio consenso sobre aquellas instituciones políticas claves para el funcionamiento de la democracia (gobierno, asambleas legislativas, tribunales, partidos políticos), por lo general, “no se le atribuye a la burocracia, en cuanto instrumento de un Estado o de un gobierno, la importancia que tenía no hace mucho en la gobernanza democrática. Incluso hoy en día se la considera como una institución que, en la práctica, hasta se la podría eliminar”<sup>9</sup>.

La tesis de Suleiman tiene su anclaje en tres proposiciones relevantes. En primer lugar, la vigencia del “modelo weberiano” de burocracia. Y es que, a pesar de los cambios operados en las sociedades democráticas (ampliación de la participación de los ciudadanos), las burocracias estatales se fueron adaptando a los nuevos métodos de organización (normas profesionales para el reclutamiento de los funcionarios, relaciones con los represen-

---

8 Tilly, 2010: 43-44.

9 Suleiman, 2005: 32. La traducción es mía. Véase Nieto, 2012.

tantes elegidos, etc.). Ello da fuerza a la idea de Suleiman, según la cual, se ha vuelto necesario “reformular la burocracia”, a fin de proporcionarle al Estado mejores instrumentos para gobernar. Aunque en ese propósito se deba salirle al paso a bien determinadas reacciones provenientes de una muy extendida “cultura popular del mal gobierno”. Porque resulta difícil hoy en día negar el hecho de que “la burocracia, que tiene connotaciones negativas en la opinión popular, hace imposible mostrar su ligamen con la *sobrevivencia de la democracia*”<sup>10</sup>.

En esta perspectiva, Suleiman es consciente de que una lectura más atenta de Weber demostraría que su intención no era la de establecer una “ley de hierro” de la organización burocrática. Y si bien no faltan razones para sostener la tesis según la cual el sistema weberiano ya ha cumplido su tiempo, se ignora el hecho de que tanto el interés general y colectivo, como el funcionamiento del poder público en las sociedades de nuestro tiempo, presuponen un Estado fuerte, que disponga de los instrumentos necesarios para alcanzar sus objetivos.

## ORDEN DEMOCRÁTICO Y BUROCRACIA WEBERIANA

En el desarrollo de su tesis democrática, Suleiman plantea la cuestión de saber “si el desarrollo político exige una burocracia profesional, ¿es posible pensar una democracia sólidamente establecida dotada de una burocracia no weberiana?” Porque no cabe duda sobre el hecho de que en el orden democrático no se puede prescindir, tanto de un sólido aparato burocrático como de la autoridad del Estado fuerte, limitada y responsable<sup>11</sup>. En segundo lugar, en la medida en que la *politización* de la burocracia ha provocado más daños que beneficios: “politizar una burocracia

---

10 Cf. Suleiman, 2005: 35 y 39.

11 Cf. Suleiman, 2005: 391.

—advierte Suleiman— cualesquiera que sean las ventajas que ello pueda representar para un gobierno, pone en serios riesgos al orden democrático (...) Todo gobierno desea que la burocracia se comporte como su brazo armado y sea fiel a su programa”<sup>12</sup>. Por su parte, el profesor de la Complutense de Madrid Alejandro Nieto, en sus reflexiones críticas sobre el “desgobierno de lo público”, se pregunta si no habremos abandonado ya la concepción de la burocracia como estructura o instrumento de poder, para reducirla a la condición de botín: “Apurando las cosas bien podría decirse que el arte de la política —de la mala política claro está— consiste en la ocupación efectiva de la Administración, tanto por los beneficios que inmediatamente proporciona como por ser la puerta que da acceso a otros ámbitos —el económico y el social en primer término— no menos apetecibles”<sup>13</sup>.

Ahora bien, si la política llega a apoderarse de la experticia, ello no sólo reduce la autonomía sino también el campo de autoridad de la burocracia en el seno del Estado democrático. Asimismo, en la medida en que una marcada tendencia hacia la politización de la burocracia parece inscrita en el desenvolvimiento normal del *liderazgo* político, no debe descartarse el peligro de que el control político de la burocracia pueda conducir a la constitución de un poder arbitrario. Porque, lo que en el corto plazo facilita la tarea de un gobierno no necesariamente refuerza los fundamentos de la democracia en el largo plazo. Y ello ciertamente afecta la construcción y funcionamiento del orden democrático, puesto que “lo que es bueno para el gobierno no necesariamente lo es para la democracia”<sup>14</sup>.

En fin, la politización de la burocracia conduce directamente hacia la “desprofesionalización” del aparato burocrático del Estado, en la medida en que “la subordinación burocrática a un

---

12 Suleiman, 2005: 299. Véase Osborne y Gaebler, 1992.

13 Nieto, 2012: 295.

14 Suleiman, 2005: 300. Vid. Osborne y Plastrik, 1998.

programa político o a una filosofía exige una alternancia de la burocracia que corresponde a la alternancia de los gobiernos”. De aquí que la principal amenaza para el orden democrático de las sociedades actuales, según Suleiman, proviene “no tanto de tecnócratas anónimos, apolíticos y racionales, que trabajan en los Estados democráticos, sino más bien de una burocracia que se encuentra cada vez más controlada por un partido de gobierno y después por otro”<sup>15</sup>.

Y si bien es cierto que el modelo weberiano de profesionalismo burocrático constituye la fuerza que sostiene a todo gobierno democrático, no lo es menos el hecho de que en los nuevos tiempos, la tentativa por hacerse con el control de la burocracia ya no se considera criticable en los gobiernos que vienen de ser elegidos. Más bien se tiende a considerar normal y no censurable el hecho de que los líderes políticos proyecten su reelección, su prestigio y su performance, basando su acción en el mayor dominio del instrumento privilegiado de la gobernanza democrática: “el concepto de neutralidad burocrática vive tiempos difíciles, su hora de gloria pasó hace mucho tiempo, cuando la conminación a adaptar los métodos del sector privado al sector público hizo su aparición”<sup>16</sup>. En efecto, la función tradicional de la burocracia como “contrapeso” del poder político ha dejado su lugar al esfuerzo de profesionalización controlada por los ocupantes de turno del poder político. Y es que, en palabras de Nieto, “una burocracia eficaz y consciente de su valor supondría inevitablemente un contrapeso del Poder político, que éste no parece dispuesto a tolerar aunque sea al precio de deteriorarla o envilecerla, y por otro lado, una gestión honesta de personal haría perder a ésta su condición de botín, algo que los políticos tampoco están dispuestos a tolerar”<sup>17</sup>.

---

15 Suleiman, 2005: 259-260.

16 *Ibid.*, 264.

17 Nieto, 2012: 394.

En tercer lugar, es imperativo proceder a una *reforma* de la burocracia a fin de preservar la institucionalidad democrática. Suleiman se pregunta cómo debe hacerse para impedir que los reformadores destruyan una institución clave para el funcionamiento de la democracia. Como lo hemos visto más arriba, las acciones políticas orientadas hacia la reducción del aparato burocrático, deben ser resistidas por los ciudadanos, porque, siguiendo en ello a Suleiman, “intentar imputar a la burocracia los males como la alienación de los ciudadanos, la desconfianza hacia las instituciones públicas, el abandono de toda participación activa en la vida de la comunidad, es un falso diagnóstico que, en fin de cuentas, conlleva la adopción de un remedio no apto para el paciente”<sup>18</sup>.

En la perspectiva suleimiana, disponer de un aparato burocrático para el desarrollo y consolidación de la democracia representará siempre una cuestión crucial para el funcionamiento del Estado democrático. En el centro de esta cuestión aparece el interés general o público, puesto que los objetivos reformistas deben necesariamente apoyarse en un cierto grado de confianza, de los ciudadanos hacia los políticos responsables y, lo que es más importante, hacia un Estado responsable ante los ciudadanos. Porque, en la medida en que el cinismo de los políticos no es sólo resultado de la ineficiencia estatal, sino que se encuentra profundamente arraigado en el desprecio de los políticos hacia el espacio público, el mismo afecta el acuerdo o consenso necesario de los ciudadanos sobre el interés general, presupuesto básico del orden democrático<sup>19</sup>. Después de constatar el desarrollo de un pronunciado “desprecio hacia lo público” en las sociedades actuales y en la medida en que “la necesidad práctica de Estados fuertes está fuera de discusión”, Tony Judt se pregunta: “¿Por qué nos hemos apresurado tanto en derribar los diques que

---

18 Suleiman, 2005: 378.

19 Cf. Suleiman, 2005: 387.

laboriosamente levantaron nuestros predecesores? ¿Tan seguros estamos de que no se avecinan inundaciones? Abandonar los esfuerzos de un siglo es traicionar a aquellos que vivieron antes de nosotros y a las generaciones venideras”<sup>20</sup>.

Sobran elementos para pensar que, desde el momento en que la política de reformas, particularmente en los Estados Unidos, se inscribió dentro de la lógica de las “privatizaciones” y de la “descentralización administrativa”, la promoción de las reformas se llevó a la práctica dando la prioridad a las relaciones de mercado, pasando por encima de la necesidad de un Estado fuerte, con capacidad para garantizar el desarrollo y funcionamiento de una verdadera comunidad de intereses. Y Suleiman no deja de advertir sobre la “pertinencia” –la mayor parte de la opinión pública a favor– con la que este modelo fue presentado. Se adujo, en base al apoyo ciudadano mayoritario, que esta era la fórmula descubierta por los “expertos”, que aseguraría el desarrollo político y económico de las democracias emergentes.

En efecto, las políticas de reforma del Estado adelantadas en la época reciente no abordaron una cuestión crucial para el desarrollo político y económico de nuestros países. Porque en la medida en que los avances de la descentralización administrativa no se detuvieron en modo alguno en la necesidad de impulsar la neutralidad y profesionalismo del aparato burocrático, este último se quedó sin armas para defenderse de la politización proveniente de los gobiernos. Y si ello resultó decisivo en el plano interno, en el nivel de las organizaciones internacionales, los gobiernos no esperaron mucho para salirle al paso a cualquier iniciativa que represente limitación o resistencia ante la *mainmise* recurrente de los gobiernos en los asuntos administrativos.

Ello parece haber ocurrido en la experiencia reciente de la Unión Europea: los conflictos de legitimidad en el funcionamiento de la instituciones europeas se han agravado

---

20 Judt, 2011: 210.

con el “modelo” de gestión política impuesto por la tecnocracia desde Bruselas. Y ello tiende a complicarse con la búsqueda sin precedentes de una democracia supranacional –expresión que, ciertamente, no consta en ningún libro de texto ni manual de ciencia política–, que limitaría significativamente la democracia en el ámbito nacional, a fin de asegurar la permanencia de la integración europea<sup>21</sup>. La presencia tecnocrática ha puesto a prueba el funcionamiento de las instituciones democráticas en las sociedades occidentales. Aunque, como lo veremos en la tercera parte, la discusión debe reorientarse hacia la determinación de niveles mínimos de legitimidad y eficacia, como prerequisite de una gobernanza democrática efectiva.

---

21 *Cf.* Torreblanca, 2014: 17. El dilema europeo no sería tan importante si no fuera por la presencia amenazadora de los populismos eurófobos, en un buen número de países, después de las elecciones europeas de 2014. El dilema tecnocracia/democracia ya había sido advertido por Maurice Duverger a principios de los 90, cuando se anunciaba por todas partes la “muerte del socialismo”. *Cf.* Duverger, 1990: 8-17. Véase también Touraine, 1982: 25-42.

**SEGUNDA**  
*parte*

**LA TECNOCRACIA**  
*y sus* **TEÓRICOS**



Los industriales se constituirán en la primera clase de la sociedad; los más importantes de entre los industriales se encargarán, gratuitamente, de dirigir la administración de la riqueza pública: ellos serán quienes hagan la ley y quienes marcarán el rango que las otras clases ocuparán entre ellos; concederán a cada una de ellas una importancia proporcionada a los servicios que cada uno haga a la industria.

CLAUDE H. DE SAINT-SIMON, *Catecismo político de los industriales*, 1823-1824.

La nueva tecnocracia, como la vieja burocracia, pretende que su labor se basa en el mejor conocimiento y capacitación. Como la burocracia clásica, la nueva tecnocracia afirma y proclama que actúa sin pasión ni favoritismo; y sobre todo, con esa neutralidad hacia los intereses partidistas que le permite elegir y aplicar las mejores soluciones técnicas. Lo que ha cambiado es que las nuevas tecnocracias son una **maduración** en la dirección ya prevista por el modelo de burocracia de Weber.

ALVIN GOULDNER, *La dialéctica de la ideología y la tecnología*, 1976.

La imagen del tecnócrata se ha vuelto popular. Se la acepta o se la rechaza. El tecnócrata, hombre de conocimientos técnicos, detentaría el poder o debería tenerlo según unos; para otros, en cambio, habría que rechazarlo.

HENRI LEFÈVRE, *Hacia el cibernántropo. Una crítica de la tecnocracia*, 1980: 20.



La existencia de un poder reservado a los tecnócratas no es una idea nueva ni corresponde a los tiempos modernos, como lo sostienen algunos autores. Si bien es cierto que la noción de *tecnocracia*, como lo afirma Domenico Fisichela, es una “de las más ambiguas de todo el cuerpo conceptual de las ciencias sociales modernas”, no lo es menos el hecho de que originalmente concebida como una utopía elaborada por filósofos y más recientemente por sociólogos y politólogos, hoy en día ha pasado a formar parte del vocabulario establecido tanto en el mundo académico como en el político<sup>1</sup>. En efecto, la *sofocracia* de Platón parte de la idea de poner a la cabeza del gobierno de la *república* a quienes poseen la mayor sapiencia, es decir, a los “filósofos” o sabios. Por su parte, Francis Bacon en su obra póstuma *Nueva Atlántida* (1627) concibió una sociedad ideal que, sustentada únicamente en la ciencia y la técnica, debía asegurar la felicidad colectiva. Aunque la idea matriz de las formas tecnocráticas del poder se remontan al pensamiento precursor de Claude-Henri Sint-Simon quien, en sus *Lettres d'un habitant de Genève a ses contemporains* en 1802, lanza la proposición original según la cual, la “administración del Estado” debe estar en manos de un grupo reducido de “sabios e

---

1 Cf. Fisichela en Bobbio *et al.*, 1991: 1551.

industriales”, a fin de asegurar por largo tiempo el progreso de la civilización.

Asimismo, corresponde a Saint-Simon la idea según la cual el “gobierno de los hombres” debería ceder su lugar a la “administración de las cosas”, tomada y divulgada por Federico Engels en su conocido texto *Anti-Duhring*. Una idea similar sirve de fundamento a la tesis de la *sofocracia* de Auguste Comte quien, en su *Système de politique positive* (1851-1854), advierte sobre el ascenso de nuevas clases, industriales y directores, identificándolos como los portadores de conocimientos necesarios para asegurar las condiciones del progreso de la sociedad industrial<sup>2</sup>.

Ahora bien, si admitimos el hecho de que el poder tecnocrático se apoya en una concepción meritocrática del poder político, que viene a ser una versión calificada del elitismo político, en la tradición de Maquiavelo, Mosca, Pareto, Sorel y Michels, la misma se presenta firmemente sustentada en una extendida creencia sobre la natural “incapacidad de las masas” para manejar los asuntos políticos y, lo que es más significativo, la necesidad de una “racionalización” de la división de tareas en el funcionamiento del Estado en las sociedades altamente industrializadas. Es a partir de los años sesenta cuando el término *tecnocracia* comienza a ser utilizado en forma general, como sucedáneo del de burocracia. La sociología de las organizaciones identifica en el fenómeno tecnocrático las propiedades y características que se requieren para designar una nueva relación de poder, la misma que se va superponiendo a la burocracia clásica.

En sus orígenes, el término *tecnocracia* fue promovido por discípulos aventajados de Thorstein Veblen en la *New School for Social Research* –durante la década de 1920–, empeñados en la conformación de un grupo de élite encargado de defender la demanda incipiente de superación de cualquier criterio político para la gestión de la sociedad, por una parte, y la necesidad de

---

2 Cf. Gallino, 1995: 866.

abandonar tales criterios en favor de una organización racional de la educación, la salud, la producción agrícola e industrial, que debía ser elaborada y administrada exclusivamente por técnicos, por otra<sup>3</sup>. El ingreso del término en el análisis político es posterior a su generalización en la ciencia económica. En todo caso, cada vez es más aceptada su utilización para designar aspectos administrativos de la sociedad actual que difieren, en su naturaleza y contenido, de la burocracia, tal como la había esquematizado Max Weber. Y en la medida en que las tendencias tecnocráticas en las sociedades modernas representan desarrollos históricos específicos que se manifiestan con la entrada en escena de los tecnócratas, éstos van alcanzando elevados niveles de autoridad, poder o privilegio. siempre en virtud de sus calificaciones como científicos, ingenieros, economistas, juristas, técnicos, etc.<sup>4</sup>

Por otra parte, puesto que el desarrollo técnico de las sociedades industrializadas provocó cambios significativos en la estructura social, el mismo se encuentra en el origen de una marcada tendencia hacia la *despolitización* de los ciudadanos y a la invasión de la *técnica* en la esfera política. De aquí el no desdeñable interés que el fenómeno tecnocrático reviste para la sociología política de nuestros días que, aunque parezca extraño, no ha avanzado mucho en este terreno: sus referencias principales datan de los años sesenta. Sólo con el avance de los estudios sobre la decisión, el tratamiento de la “cuestión tecnocrática” fue incorporado originalmente a las investigaciones de la sociología del conocimiento y, más tarde, a la sociología política.

---

3 Cf. Gallino, 1995: 867.

4 Cf. Giner en Giner *et al.*, 1998: 772.



## ¿QUIÉNES SON LOS TECNÓCRATAS?

En un libro pionero publicado en 1964, el profesor Jean Meynaud adelantó sus observaciones y reflexiones en el sentido de destacar unos cuantos desarrollos sociales y culturales de las sociedades occidentales, que habrían de repercutir decisivamente en la organización de lo político:

Supongamos que en un mundo cada vez más dominado por la preocupación del rendimiento, las autoridades políticas no logran, como ya sucede parcialmente, vigilar las actividades y las iniciativas de los técnicos, pues debemos tener en cuenta que no todos tienen como meta el interés común. A la larga vendríamos a desembocar, por efecto de una evolución casi insensible, en un régimen que de democrático sólo tendría la fachada, ya que habrían desaparecido las prerrogativas principales de las masas sobre los representantes del pueblo<sup>1</sup>.

De este modo, en Meynaud la reflexión sobre la tecnocracia venía asociada con su preocupación por el destino de las democracias occidentales. Si bien es cierto que la penetración tecnocrática

---

1 Meynaud, 1964: 241.

en el campo de la política se fue profundizando conjuntamente con el desarrollo tecnológico, afectando decisivamente el funcionamiento de las estructuras de poder estatal, no se trata de un fenómeno reflejo del desarrollo económico, sino que adopta formas que inciden significativamente en la distribución del poder y, por lo mismo, en las prácticas políticas. Tradicionalmente se ha atribuido la calificación de tecnócrata a los miembros de ciertas profesiones que, por su especialización técnica, están en capacidad de influir en el proceso de la decisión política. En palabras de Meynaud, “la calificación de tecnócrata debe reservarse para aquellos cuya posesión de un cierto saber técnico constituye un título para actuar o aconsejar”<sup>2</sup>. En este sentido, los tecnócratas poseen y aportan competencia científica y técnica a la administración estatal y al ejercicio del poder. Esta noción inicial permite a Meynaud avanzar en la búsqueda de aspectos cruciales de la incursión tecnocrática en el mundo de la política.

En la hipótesis de trabajo de Meynaud, los tecnócratas conforman dos grupos distintos e identificables en el proceso de la decisión política:

- En primer lugar, los *especialistas*, cuyos conocimientos y competencia irrecusable en un sector muy preciso del saber los califica para participar en la gestión de los asuntos públicos<sup>3</sup>, y
- En segundo lugar, aquellos que basándose en su competencia profesional y en la reputación (altos funcionarios, expertos científicos y técnicos ajenos a la administración, expertos militares, etc.), que con razón o sin ella detentan, están en capacidad de imponer su punto de vista en los dominios reservados a los titulares de un mandato político<sup>4</sup>.

---

2 *Ibid.*, 248.

3 *Cf.* Meynaud, 1964: 254-256

4 *Ibid.*, 257-269.

Habría que añadir a la lista propuesta por Meynaud, los agentes o representantes de los intereses corporativos (finanzas, comercio e industria), que a menudo participan en las decisiones políticas relevantes. También a los que, después de Auguste Comte, se conviene en llamar *líderes espirituales*, quienes, de una a otra iglesia, gozan de la mayor autoridad en un buen número de asuntos públicos.

### NATURALEZA DEL PODER TECNOCRÁTICO

Como construcción social y política, La tecnocracia se opone por principio a la idea de democracia, en la medida en que aquélla implica *la remoción del hombre político responsable ante los ciudadanos, en provecho de los técnicos irresponsables*, de los puestos de dirección política<sup>5</sup>. Desde este punto de vista, el *poder tecnocrático* es sociológicamente un *poder nuevo*, como lo advirtiera el sociólogo norteamericano Alvin Gouldner hace cierto tiempo, un poder “distinto a la burocracia e incompatible con la democracia”. Como producto de la “maduración” de las viejas burocracias, según Gouldner, la tecnocracia aporta elementos nuevos y diversos en el proceso de una cada vez más compleja decisión política. De aquí que no faltan razones para sostener el hecho de que, “para los partidarios de la tecnocracia, la ciencia abarcaba las leyes naturales, físicas y morales del universo y por lo tanto poseía una validez absoluta que estaba por encima de las políticas sectoriales. Los «procesos políticos» se hacían de este modo innecesarios: todo lo que se requería era un grupo de técnicos que comprendiese esas leyes y que pudiese guiar y dirigir los desarrollos sociales y técnicos de acuerdo con ellas”<sup>6</sup>.

5 *Ibid.*, 270. El subrayado es mío.

6 Elliot, 1980: 83.

Siguiendo a Jean Meynaud debe destacarse entre las características más relevantes de la tecnocracia: En primer lugar, los titulares del poder tecnocrático no han sido elegidos ni están dispuestos a someter su influencia y posiciones de poder a la evaluación o sanción ciudadana en contiendas electorales. En segundo lugar, los tecnócratas tienden por naturaleza a actuar en secreto, en la medida en que prefieren la discusión confidencial al debate público. En tercer lugar, dadas sus calificaciones científicas o técnicas, el tecnócrata es propenso al autoritarismo, en la medida en que se muestra indiferente, cuando no en tono de desprecio, hacia la opinión pública. Y, en cuarto lugar, los tecnócratas exhiben con frecuencia su desconocimiento del sentido de las realidades políticas. Y ello debido a su falta de contacto con las prácticas políticas, particularmente en el campo de las prácticas gubernamentales, parlamentarias, municipales, etc.<sup>7</sup>

Si admitimos el hecho de que a partir del vertiginoso desarrollo tecnológico de las sociedades modernas, los tecnócratas tienden a imponer sus observaciones por encima de los políticos, considerados estos últimos aficionados, si no ignorantes de los “asuntos técnicos” que se precisan para la toma de decisiones, la demanda de “conocimiento experto” se va convirtiendo en la norma para el funcionamiento de la estructura estatal. Y dada la cada vez más evidente incursión tecnocrática en los espacios hasta ayer reservados a los políticos profesionales, la “innovación tecnocrática” tiende a escapar a toda evaluación democrática.

Paradójicamente y de acuerdo con Meynaud, “la tecnocracia puede ser considerada en cierto sentido, como un esfuerzo de promoción o de valorización de la democracia”. De hecho, en ciertas coyunturas históricas, los tecnócratas aparecen aportando poder y prestigio a la decisión política de la burocracia estatal y, en tal sentido, resultan portadores de innovaciones científicas y

---

7 Cf. Meynaud, 1964: 271-272.

técnicas, necesarias para la adaptación del aparato burocrático a las demandas y exigencias de los ciudadanos en la sociedad moderna, marcada por el progreso científico y tecnológico. Ello puede explicar el hecho de que, bajo ciertas condiciones, los tecnócratas hayan contribuido en determinados casos a la gobernabilidad y legitimación del orden democrático. Ahora bien, no debemos detenernos mucho para advertir con Norbert Lechner sobre la existencia de intereses en la intervención tecnocrática. En este sentido:

La tecnocracia parte de un enfoque positivista que pretende llegar a juicios de la realidad no contaminados por juicios valorativos, o sea postula un conocimiento liberado de intereses. Desde esa perspectiva, las afirmaciones quieren ser representaciones de una realidad “en sí”, sin interferencia subjetiva, en tanto que su “prueba” suele realizarse mediante operaciones experimentales de comprobación controlada. De hecho, las afirmaciones no representan los “hechos en sí” sino el éxito o fracaso de las operaciones experimentales<sup>8</sup>.

La institucionalización de esta incursión tecnocrática en el proceso de la decisión política está en el origen de un extendido fenómeno en las democracias occidentales, el de la así llamada *tecnoburocracia*. En efecto, en la medida en que se ha producido una transferencia real del poder en beneficio de la tecnocracia, según Meynaud, en algunos sectores importantes de la administración estatal, el avance tecnocrático resulta significativo para el mantenimiento del orden democrático. Ese desplazamiento es evidente, en la época reciente, en las organizaciones internacionales de tipo intergubernamental, en los centros de decisión de la política económica, específicamente la política monetaria, la planificación

---

8 Lechner, 2013: 349 (Edición original, 1984).

estatal a mediano y largo plazo, la política de seguridad y defensa nacional y de la utilización racional de los recursos naturales y humanos. En fin, en los centros de investigación públicos y, lo que ha tenido un desarrollo creciente en la época reciente, en los *think-tanks*, cada vez más especializados y con la capacidad para el manejo de materias de complejidad creciente, que además cuentan en los años recientes con amplio financiamiento público y privado.

Por otra parte, resulta forzoso constatar el hecho de que los tecnócratas se han ido “apoderando” cada vez más de sectores que comprometen decisivamente la política gubernamental y administrativa: importantes espacios de la acción estatal, como la política exterior, requieren de mayor coherencia y eficiencia, sólo accesibles mediante el aporte y asesoramiento de profesionales y técnicos bien entrenados, que traen consigo sus propias opciones ideológicas que, en la mayoría de los casos, no han sido sometidas a la consideración de los ciudadanos electores. Ello es evidente, por ejemplo, en materia de política económica: la extendida propensión hacia la autonomía de los Bancos Centrales nacionales, cuyas políticas públicas escapan al conocimiento y control de los titulares de gobiernos elegidos.

Es innegable asimismo el hecho de que la incursión tecnocrática en el terreno de la política ha venido a transformar el funcionamiento del aparato burocrático del Estado. Y si bien es cierto que esa incursión no ha sido el producto de una “conspiración antidemocrática”, resulta a la larga, una amenaza para la orientación de la vida social. Porque el carácter cerrado, arrogante y autosuficiente de los expertos tecnócratas con responsabilidades políticas, se debe principalmente a la posición privilegiada y elevada que ocupan en la práctica del gobierno y la administración. De modo tal que, con frecuencia, el político profesional recurre al “experto”, sea para obtener información sobre asuntos que desconoce, o bien bajo la presión omnipresente de los grupos de interés y de los electores. De aquí que sea cada

vez más frecuente la delegación que los parlamentos realizan sobre materias que escapan a su dominio (política exterior, finanzas públicas, seguridad social, etc.). Así, el gobierno de los “expertos” no elegidos parece una realidad provocada por la complejidad creciente de las tareas administrativas. Y dado el desgaste profesional del político ante la opinión pública, el tecnócrata aparece libre de suspicacias y por encima de toda sospecha. En este respecto, David y Ruth Elliot nos recuerdan la advertencia del profesor de la Universidad de Columbia Robert K. Merton, recogida en su muy conocido y citado libro (publicado originalmente en 1949):

La intensa división del trabajo se ha convertido, en un recurso espléndido para rehuir responsabilidades sociales. Al subdividirse las profesiones, cada grupo de especialistas encuentra cada vez más posible «echar el muerto a otro» en lo relativo a las consecuencias sociales de su trabajo, sobre el supuesto, a lo que parece, de que en esta complicada transferencia de responsabilidad no habrá un último a quien se lleve el diablo. Cuando se aterra por las dislocaciones sociales resultantes, cada especialista, seguro de que realizó su tarea lo mejor que pudo, puede fácilmente rechazar la responsabilidad de ellas<sup>9</sup>.

En tal sentido, el tecnócrata, además de irresponsable, tiende a volverse autosuficiente, convirtiéndose en el asesor o consejero autoritario, en el que “todo lo sabe” sobre las más diversas materias y, por lo mismo, nunca estará dispuesto a discutir con ciudadanos ignorantes sobre asuntos reservados en el campo de su especialización. En fin, el tecnócrata tiende a presentarse como la última instancia en el proceso de la decisión, de modo tal que la legitimidad tecnocrática, como lo veremos más abajo, queda

---

9 Merton, 1980: 654. Citado por Elliot, 1980: 117.

sustentada en el prestigio del que goza cada agente tecnocrático, por una parte y en el carácter necesario e indispensable de sus servicios, ampliamente reconocido para el buen funcionamiento de la política pública, por otra.

Asimismo y en la medida en que los tecnócratas se presentan como los portadores naturales de soluciones racionales y efectivas a los problemas derivados del mal funcionamiento de las instituciones públicas, van extendiendo su intervención más allá del espacio de intervención burocrática: el tecnócrata sabe que sus competencias lo mantienen ubicado en niveles cercanos al poder, y vive en el convencimiento de que los desaciertos y fracasos del burócrata llevarán inevitablemente al responsable político, gubernamental o administrativo, hacia él. De aquí que, en buena medida, la tentación por asumir el control y “la buena marcha de la administración” no se haga esperar, si la misma se encuentra al alcance del nuevo poder tecnocrático: las resistencias a la ejecución de medidas decretadas que pueden ir desde el bloqueo hasta el sabotaje, son prácticas tecnocráticas muy extendidas, que además gozan del privilegio del secreto, —corresponden a una *closed politics*—, que le permiten al tecnócrata sustraerse fácilmente del juicio público de los ciudadanos. En ello, la evolución de los sistemas políticos actuales tiende a favorecer la extensión del espacio tecnocrático: la consulta al experto, su acceso privilegiado a los expedientes complicados, en las más diversas materias, se producen todos los días al más alto nivel del gobierno y la administración.

Asimismo, el control de los sectores claves de la administración y la tendencia a sobredimensionar los conocimientos y capacidades del técnico o especialista en terrenos que no domina, ha promovido actitudes de “corrección política” en los responsables administrativos y gubernamentales. Encontramos suficientes ejemplos para identificar a unos cuantos grupos de poder especializados, exteriores al aparato estatal, pero que cuentan con relaciones y afinidades sociales (estudios especializados,

diplomas, compromisos familiares, etc.) que, sin necesidad de ocupar posiciones relevantes en los gabinetes ministeriales o en las instituciones autónomas de la administración del Estado —como en el caso de los burócratas—, son cada vez más requeridos en actividades de consultoría, si no en contratos de investigación bien retribuidos sobre materias del más alto interés general.

En este sentido, el estudio de Meynaud se adelantó a investigaciones más recientes, aquellas que continuarían advirtiéndole a los responsables políticos sobre los peligros y amenazas que conlleva el poder tecnocrático para las democracias representativas occidentales. Y si bien es cierto que, en ningún momento Meynaud se ocupó en desentrañar la incursión tecnocrática en los países del socialismo real de la época, resulta relevante preguntarse sobre la cuestión de saber si el fenómeno tecnocrático es universal, aplicable a las sociedades más diversas del mundo globalizado actual. Unas cuantas contribuciones sociológicas y politológicas de la época reciente se inclinan a responder afirmativamente a esta cuestión. Tal es el caso, por ejemplo, de la paradoja advertida por Norberto Bobbio en su reflexión sobre la “crisis de la democracia”: la búsqueda frenética de eficacia en el control democrático del poder estatal, en situaciones cruciales en las que el ciudadano se revela incompetente para opinar o hacerse un juicio sobre asuntos y problemas cada vez más complejos, y ante la exigencia de soluciones técnicas accesibles sólo para los especialistas, representan *efectos perversos* para el funcionamiento democrático de los Estados<sup>10</sup>.

---

10 Cf. Bobbio, 1985: 14. El subrayado es mío.



## ESTADO INDUSTRIAL Y TECNOESTRUCTURA: JOHN K. GALBRAITH

En su libro *El nuevo Estado industrial*, publicado en 1967, el profesor de Harvard John Kenneth Galbraith se detuvo en la observación de un fenómeno político que, según él, representaba el resultado del surgimiento de unos cuantos *imperativos de la tecnología*, destinados a una profunda transformación de las sociedades industriales avanzadas. Entre tales transformaciones, Gouldner se detuvo en la especificación de lo que él denominó *tecnestructura* que, siguiendo el modelo organizacional de la empresa, ha llegado a desplazar el poder del capital desde sus posiciones dominantes en el “nuevo Estado industrial”, sustituyéndolo por el poder e influencia crecientes de lo que, en su investigación, consistía la *inteligencia organizada*. Y en la medida en que se establece una relación entre imperativos tecnológicos y planificación con la necesidad de decisiones colectivas, esa *tecnestructura* se plantea como objetivo fundamental el logro de una mayor *autonomía*, a fin de asegurar su supervivencia y el control sobre las variables que intervienen en su funcionamiento. Porque, según Gouldner, quienes participan en la búsqueda de independencia y control no necesariamente están sedientos de poder: en su mente e intenciones no está la de conformar una clase dirigente, de modo tal que su relación con el poder procede más bien de su búsqueda de eficacia en el mundo de la tecnología avanzada<sup>1</sup>.

---

1 Cf. Winner, 1979: 164-165.

## LA FORMACIÓN DE LA TECNOESTRUCTURA

La tesis de Galbraith tiene antecedentes notables, particularmente los trabajos de James Burham, quien retomando las conclusiones de Bruno Rizzi, destacadas más arriba, se propuso desentrañar lo que originalmente denominó “la revolución de los *managers*”, cuyo punto de partida estaba ubicado en el desplazamiento de los grandes propietarios capitalistas de sus puestos de dirección y control, sustituyéndolos por los nuevos “organizadores” o *managers* (presidentes de la sociedad o firma corporativa, vicepresidentes y jefes de divisiones y departamentos de la gran empresa industrial). Ahora bien, a la cuestión de saber en qué consiste la *tecnestructura*, Galbraith responde con la descripción del grupo que en la gran empresa está a cargo de las decisiones importantes y relevantes. Este grupo de poder comprende, según Galbraith, a “todos los que aportan conocimiento especializado, talento o experiencia a la elaboración de decisiones por el grupo. Este grupo es la inteligencia que guía a la empresa, el cerebro de la empresa no es el *management* (...) Propongo llamar a esa organización *tecnestructura*”<sup>2</sup>.

En otras palabras, para Galbraith este grupo es el “cerebro” o “motor” de toda la empresa, es el generador de información y conocimiento, por una parte, y el que crea los medios que sirven para alcanzar las metas operativas de la empresa, por otra. En fin, este grupo es el mismo que paulatinamente se va apoderando de la dirección de la empresa, en la medida en que –siempre según Galbraith– esta dirección “depende básicamente de la experiencia y consejo de la *tecnestructura*”<sup>3</sup>.

Lo que en la tesis galbraithiana resulta significativo parte de la transferencia del poder organizacional de los *managers* o directores a los *talentos especializados* en las grandes empresas,

---

2 Galbraith, 1967: 104.

3 Cf. Elliot, 1980: 115.

estableciéndose una nueva relación del mundo corporativo con el nuevo Estado industrial. Ahora bien, si el “sistema industrial” en su conjunto llega hasta determinar el funcionamiento del aparato estatal ¿cuáles son los cambios que explican esta evolución?, por una parte, y ¿cuál es la naturaleza de tales cambios en la segunda mitad del siglo XX?, por otra. Porque según Galbraith, tales cambios siempre vienen asociados con la nueva estructura organizacional o *tecnestructura* y derivan de la necesidad de hacer frente a las nuevas demandas y desafíos sociales.

Entre tales cambios significativos, encontramos en primer lugar, el *carácter colectivo de las decisiones*, en la medida en que en el sistema industrial moderno todas las decisiones importantes exigen informaciones que un solo hombre no puede poseer: el empresario individual ya ha sido reemplazado por una dirección colectiva. En segundo lugar, en el grupo responsable de las decisiones participan los especialistas que poseen las informaciones requeridas para la toma de tales decisiones. Ello en el convencimiento de que el aporte de todos y cada uno de los especialistas contribuye al desarrollo de la empresa. De aquí que, en última instancia, quienes deciden son los técnicos, los equipos de investigación y planificación y otro personal especializado<sup>4</sup>.

En tercer lugar, en la medida en que las exigencias de la tecnología y la planificación han reducido el rol de los propietarios del capital, las asambleas generales de accionistas se limitan a registrar los informes preparados por la *tecnestructura*, en circunstancias tales que la búsqueda y existencia de beneficios, motor del capitalismo, da paso a objetivos más esenciales: el crecimiento de la firma o empresa ha reemplazado al beneficio o ganancia, convirtiéndose por lo mismo en el impulso económico fundamental<sup>5</sup>.

---

4 Cf. Galbraith, 1967: 97.

5 Cf. Galbraith, 1967: 121-134.

En fin, en cuarto lugar y en la medida en que la *tecnoestructura* prescinde del máximo beneficio, la misma se plantea la búsqueda de otros objetivos. Y, si bien es cierto que el grupo de directores está constituido por *empleados asalariados*, su interés efectivo radica en el mantenimiento de su propia *autonomía* y, lo que a la larga es más importante, en la *reducción de las incertidumbres*. La autonomía asegura al grupo la conservación del poder de decisión en la empresa y las tareas específicas de presidentes y directores generales (planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo empresarial, principalmente) contribuyen con su intervención decisiva a contrarrestar las incertidumbres<sup>6</sup>.

## LA TECNOESTRUCTURA EN ACCIÓN

La tecnoestructura implica, según Galbraith, una relación particular entre los individuos y el sistema industrial. ¿Bajo qué formas los individuos integrantes de la tecnoestructura interiorizan los fines y objetivos de la organización? O, en primera instancia ¿cuáles son los móviles o incentivos que los inducen a integrarse a la organización? En su estudio, Galbraith parte de la consideración de la naturaleza y fines de la organización. Así, en la medida en que la organización significa todo un conjunto de actividades conscientemente coordinadas, los individuos integrantes de la organización intervienen siempre *coordinados*. Y esta coordinación sólo es posible mediante la presencia de una *motivación* efectiva.

Sólo debido a esta *motivación* el individuo de la *tecnoestructura* renuncia a sus propios objetivos, asumiendo los objetivos generales o específicos de la organización. Se trata, por consiguiente, de diversos medios o incentivos que permiten a la organización imponer sus propios fines y ello por encima de los

---

6 Cf. Galbraith, 1967: 151-169 y 213-224. Vid. Porcher, 1972.

finés u objetivos de los individuos que la integran. De acuerdo con Galbraith, la presencia de esta *motivación* en la tecnoestructura se manifiesta o funciona bajo modos diversos. En primer lugar, por la *motivación por compulsión*, es decir, aquella que funciona mediante la amenaza del recurso a sanciones negativas. En segundo lugar, por la *motivación pecuniaria*, aquella que se basa en el hecho de que la organización impone o “compra” la aceptación de sus fines, logrando la renuncia a los fines individuales. En tercer lugar, la *identificación*, que ocurre cuando el individuo considera a los objetivos de la organización como superiores a los suyos propios. Como lo destacaran James March y Herbert A. Simon en su conocida *Teoría de la organización* (1970), “los seres humanos, a diferencia de las máquinas, son capaces de estimar su posición respecto del valor de otras posiciones, y de aceptar como propios los objetivos de otros”<sup>7</sup>.

Por último, en cuarto lugar, la *adaptación*, cuando el individuo de la organización acepta servirla con la intención de influir en los objetivos de la misma, de manera tal de hacerlos concordar con los suyos propios. Es preciso destacar el hecho de que tanto la *identificación* como la *adaptación* constituyen “motivaciones nuevas”, puesto que aparecen asociadas con la conformación de la *tecnoestructura*. Como lo advierte Galbraith: “la compulsión tenía una antigua relación con la tierra. La motivación pecuniaria tuvo una relación análoga con el capital. La identificación y la adaptación la tienen con la tecnoestructura”<sup>8</sup>.

La *tecnoestructura* podría representarse gráficamente por una serie de círculos concéntricos, en cuyo centro o núcleo se encontraría la dirección de la empresa y en los círculos exteriores figurarían las capas de personal más alejadas de la dirección. De forma tal que a medida que nos vamos acercando al centro, las motivaciones por la identificación y la adaptación pasan a

---

7 March y Simon, 1970: 58. Citado en Galbraith, 1967: 173.

8 Galbraith, 1967: 183.

convertirse en las motivaciones más fuertes<sup>9</sup>. La naturaleza de las motivaciones resulta portadora de significado en cuanto a las relaciones que se van estableciendo entre la organización y la sociedad global. En tal sentido, la toma de conciencia social y política por los individuos estará siempre afectada por la dinámica de las motivaciones organizacionales, por una parte, y el destino de la sociedad se verá afectado sensiblemente en la medida en que los fines de la organización logren imponerse a la sociedad a través del Estado, por otra. El problema radica en un hecho irrefutable: el crecimiento de la producción no significa necesariamente la realización del interés general, más acorde este último con los problemas provocados por los imperativos del desarrollo del “nuevo Estado industrial”. Porque, en la medida en que el progreso social implica mejores niveles de vida de la población, el mismo no necesariamente responde al incremento de la producción.

## EL ESTADO EN EL NUEVO SISTEMA INDUSTRIAL

El sistema industrial, descrito por Galbraith, necesita orgánicamente de la intervención del Estado, en la medida en que este último se ha convertido al mismo tiempo en el cliente mayor y órgano controlador de las inversiones. Y es que los imperativos del desarrollo industrial parten de una necesidad, vital para el sistema industrial, exigiendo en todo caso coherencia entre el Estado, por una parte, y el sistema industrial, que se ha propuesto y buscará siempre adaptar sus propios objetivos a los del primero. La *tecnestructura* funciona en este sentido: mediante las motivaciones de la identificación y la adaptación aquélla llega hasta un punto crucial, superponiéndose a la burocracia estatal:

---

9 Cf. Porcher, 1972: 34.

Los miembros de la tecnoestructura se identifican con el proyecto, el desarrollo y la producción de los productos comprados por el gobierno. Igual que la tecnoestructura se identifica con el objetivo social (por ejemplo) de una eficaz defensa nacional. Y los miembros de la tecnoestructura adaptan el proyecto, el desarrollo o la necesidad de productos encargados por el gobierno a lo que coincide con sus propios objetivos. Esos objetivos reflejan inevitablemente las necesidades de la tecnoestructura y de su planificación<sup>10</sup>.

Por consiguiente, la tecnoestructura, como el sistema industrial, está de acuerdo, por principio, con las decisiones del Estado. Aquella trata de influir o pesar en la determinación de los fines u objetivos del Estado en todos los dominios importantes (económico, laboral, militar, educativo, relaciones internacionales, etc.), de lo cual resulta un inmenso poder, situado en la dirección y control de la convivencia y destino de la comunidad. Y, si bien es cierto que la *tecnoestructura* rara vez se compromete en la vida política en forma directa, su influencia se mantiene oculta, no necesariamente ausente, en la marcha de los asuntos públicos. Allí radica el principal soporte de su poder real: la *tecnoestructura* alimenta al Estado, éste a su vez alimenta a la *tecnoestructura*, mediante la formación de “competencias científicas y técnicas superiores”. De modo tal que, la educación, por ejemplo —que en su mayor parte la asume directamente el Estado—, se constituye en la pieza clave para el mantenimiento y la existencia de la *tecnoestructura*.

Asimismo, con la integración creciente de la educación a los imperativos del sistema industrial, la vinculación entre Estado y *tecnoestructura* se va afirmando y consolidando, de lo cual derivan no pocas consecuencias, como el creciente y significativo rol de

---

10 Galbraith, 1967: 388.

los productores de conocimientos: los intelectuales de ayer son los expertos de hoy. Ello modifica sustancialmente la relación de los individuos con el Estado, en el centro de la convivencia y destino de la democracia. Ahora bien, si el “nuevo Estado industrial” promueve los objetivos económicos (crecimiento, distribución, consumo, etc.) del sistema industrial como los objetivos superiores de toda la sociedad, corresponde a la comunidad intelectual de la época moderna, según Galbraith, imponer con fuerza otros objetivos que promuevan el bienestar individual y social: “Ningún intelectual, ni artista, ni educador, ni científico puede permitirse la comodidad de dudar sobre su responsabilidad. Para los fines que hoy son importantes *no hay otros salvadores*. En un mundo científicamente exigente, los científicos deben asumir la responsabilidad que entrañan las consecuencias de la ciencia y la técnica”<sup>11</sup>. Aunque esta advertencia, pasa por encima del hecho de que la gran mayoría de científicos e intelectuales ya viven atrapados por los proyectos y objetivos de la *tecnocultura*. Y, lo que a la larga resulta más importante, bajo las nuevas circunstancias, Galbraith no le concede mayores posibilidades a la democracia política ni al gobierno representativo: el orden democrático es dejado de lado en el nuevo Estado industrial.

Ahora bien, el examen de Galbraith aporta ciertamente nuevos elementos para la discusión y debate sobre el desarrollo del Estado capitalista contemporáneo, aunque con una perspectiva bastante economicista –profesión obliga– Galbraith parece olvidar o deja de lado ciertas realidades políticas e ideológicas, determinantes para la explicación del Estado capitalista contemporáneo, contribuyendo con su investigación a un “nuevo elitismo” que, a diferencia del pasado, se presenta fundado en una legitimidad asociada con el rendimiento y la eficacia.

---

11 Galbraith, 1967: 392. Citado por Winner, 1979: 168-169. El subrayado es del autor.

En el caso de los Estados latinoamericanos, la cuestión de la *tecnestructura* comenzó a plantearse específicamente en las principales tareas de la democratización en marcha, desde fines del siglo XX y en la primera década del siglo XXI, puesto que en el diseño y ejecución de las líneas ductoras de los procesos de decisión, se requirió de soluciones efectivas, que demandaban cada vez más la presencia de “conocimiento experto” y especializado.

Por otra parte, la proposición central de Galbraith parece sobreestimar el rol de la *tecnestructura* en el proceso de la decisión política, reduciéndose el poder efectivo de los propietarios del capital, cuando éste último constituye el resorte esencial del sistema capitalista global. Existen unas cuantas evidencias para afirmar el hecho de que si bien es cierto que los capitalistas controlan la *tecnestructura*, esta última no llegó, en momento alguno, a convertirse en la instancia superior de la decisión política. La misma continuó en manos de los dueños del capital, quienes incluso vieron multiplicarse sus beneficios con el crecimiento e incorporación de nuevos mercados. Y, si bien es cierto que la *tecnestructura* ocupa un lugar importante en el proceso de la decisión política, ha sido su dinámica y composición internas (rivalidades técnicas, querellas entre expertos, prioridades discutibles) el principal obstáculo para su ascenso efectivo a las instancias de poder. De aquí que a menudo la lucha por el poder en el seno de la *tecnestructura*, rompe la necesaria “solidaridad orgánica” entre sus miembros, provocando relaciones tensas y alianzas inestables entre los diversos grupos y actores, por una parte y, lo que es más importante, en la relación de estos últimos con los dueños del capital, por otra.

Sin embargo, el análisis galbraithiano no llega hasta allí y hasta se podría sostener que elude este campo, desconociendo la importancia que reviste para el funcionamiento de la *tecnestructura*. Si nos planteamos por ejemplo la cuestión de saber ¿quién tiene la última palabra en la determinación de las reglas en el comercio internacional de bienes y servicios? sólo

nos queda la evidencia sobre el hecho de que las informaciones y estudios de los expertos siempre estarán en manos de los que controlan las finanzas.

## EL ASCENSO DE LA TECNODEMOCRACIA: MAURICE DUVERGER

Una reformulación de los presupuestos de la teoría de Galbraith la encontramos en uno de los trabajos menos conocidos de Maurice Duverger. En su libro *Las dos caras de Occidente*, publicado en 1972, el profesor de la Sorbonne admite que el desarrollo político de las sociedades occidentales a partir de la segunda posguerra, conjuntamente con la concentración creciente del poder estatal, están en el origen del surgimiento de una “nueva oligarquía”, con capacidad para controlar y conducir al Estado en materias que se extienden más allá del plano económico.

Después de una lectura crítica de la tesis de Galbraith, Duverger se detuvo en la observación detenida de un “nuevo tipo de organización” en el desarrollo de las sociedades democrático-liberales en la época de la segunda posguerra. Para su identificación, Duverger propuso provisionalmente la denominación de *tecnodemocracia*. Así:

El desarrollo de la tecnodemocracia corresponde a una transformación de las fuerzas productivas, análoga a la revolución industrial del siglo XIX que provocó el florecimiento de la democracia liberal (...) De este modo se transforma la oligarquía económica. Ya no reúne únicamente a los propietarios de los instrumentos de

producción y a sus fideicomisos. También engloba junto a ellos, a un grupo social más amplio, que corresponde a técnicos, administradores, organizadores y cuadros. Algunos incluso piensan que los capitalistas han quedado relegados a un papel secundario y que la dirección de la economía y la política se les escapa; lo que no está demostrado<sup>1</sup>.

### UNA NUEVA OLIGARQUÍA

Como consecuencia del desarrollo político de las sociedades occidentales se ha estructurado, según Duverger, una “nueva oligarquía”, como forma de organización que, a diferencia del pasado, funciona en el interior de los sistemas democráticos. Esta nueva oligarquía, paulatinamente, va perfeccionando sus lazos con el Estado, haciéndose con el control de los principales medios de dominación sobre los ciudadanos (específicamente, el control de los *mass-media*). Mediante el control del aparato estatal esta “nueva clase” dominante, celosa de sus privilegios y prerrogativas, se establece en los puestos de dirección del Estado democrático, consolidando una nueva estructura de poder que se superpone a la precedente.

En la medida en que las democracias liberales ceden el terreno a esta nueva *tecnodemocracia*, esta última prefiere y promueve un Estado fuerte y activo, con capacidad para intervenir en el funcionamiento de la economía, manteniendo las condiciones necesarias para la expansión o el crecimiento. Asimismo, este control estatal se va extendiendo hacia los grupos de presión y de interés, a los que impone sus propios objetivos. “Como la democracia liberal –observa Duverger–, la *tecnodemocracia* mezcla la influencia del pueblo con la del dinero. La mezcla varía en

---

1 Duverger, 1972: 161.

proporción y modalidad de una nación a otra. De modo tal que el control de las masas por la oligarquía resulta más difícil en ciertos aspectos y más fácil en otros. Y conjuntamente con los medios tradicionales de control se desarrollan otros nuevos, que transforman profundamente el conjunto de la vida social<sup>2</sup>.

En la conformación y consolidación del régimen tecnodemocrático intervienen decisivamente los nuevos medios de control, específicamente orientados hacia el logro de un nuevo “consenso de los ciudadanos”. Este último se apoya, según Duverger, en dos principales elementos de base: En primer lugar, el poder del dinero que, como en el caso de las democracias liberales, sigue siendo el factor decisivo para el funcionamiento de la *tecnodemocracia*, aunque resulta insuficiente para asegurar por sí solo el control del nuevo sistema de poder. En segundo lugar, mediante el desarrollo de las técnicas de información, la prensa, la radio, el cine y la televisión, el Estado extiende el control y la manipulación de las expectativas ciudadanas. De este modo, las opiniones, los hábitos y costumbres, tanto como los comportamientos van adaptándose al control técnico en todos los campos de la vida humana. De aquí la invasión de publicidad: los medios de comunicación devienen instrumentos del control estatal, tan necesarios para la producción de bienes como para tener bajo control las inversiones y el trabajo.

Si admitimos el hecho de que la *tecnodemocracia* representa algo más que la tecnocracia clásica, la primera no se detiene en un solo campo de acción, extendiendo su influencia más allá del ámbito de acción del Estado. La *tecnodemocracia* invade campos de la vida social que poco antes no le estaban permitidos, transformando el contenido y hasta el sentido de las democracias representativas occidentales. Y puesto que la democracia liberal corresponde al capitalismo de las pequeñas y medianas empresas, la *tecnodemocracia*, por el contrario, está sustentada en la gran

---

2 *Ibid.* 177-178. Cf. Bobbio, 1991: 1067-1070.

empresa integrada, aquella que programa su producción y se sirve de la publicidad para crear la necesidad de sus productos. Todo ello con el concurso de una “nueva organización política”, provocando y alimentando cambios significativos en el sistema de relaciones políticas y, lo que a la larga resulta más importante, en las estructuras concentradoras del poder político.

### **UNA NUEVA ORGANIZACIÓN POLÍTICA: LAS DOS TECNOESTRUCTURAS**

En la medida en que la *tecnodemocracia* encarna la estructura institucional de la democracia liberal, conserva un alto grado de integración entre los aspectos económicos y políticos. Sin embargo, la misma se encuentra ligada más estrechamente con la administración y el aparato del Estado. Esta vinculación está en el origen, según Duverger, de tres grandes cambios en los sistemas políticos occidentales; a saber, la creciente debilidad del Parlamento en provecho del Ejecutivo; una mayor rigidez de las estructuras partidistas y, en fin, la creación de una *tecnoestructura gubernamental*. Y si bien es cierto que los dos primeros se han revelado más fuertes en Europa que en los Estados Unidos, el tercero se ha desarrollado por igual en todas las democracias occidentales. En efecto, el régimen de la *tecnodemocracia* se distingue esencialmente de la democracia tradicional por el fortalecimiento del ejecutivo. Y es que, frente a parlamentos que han ido perdiendo influencia y poder, se levanta un nuevo ejecutivo, que monopoliza la decisión en varios niveles. De acuerdo con la reflexión de Duverger:

En Europa el crecimiento de los servicios económicos y sociales, las empresas nacionales, la planificación, el aparato estatal en general, afectan a dominios y actividades semejantemente situadas bajo la autoridad de los

ministros y no de las asambleas. En todas partes, el acceso a informaciones cada vez más amplias y complejas, que son las que permiten decidir con conocimiento de causa, es más fácil para presidentes y ministros que no para los diputados, que siguen estando confinados a métodos y estructuras tradicionales<sup>3</sup>.

De este modo el acceso a la información es con mucho más fácil para presidentes y ministros que para los diputados, a tal punto que el trabajo de comisiones, grupos y comités ministeriales, adquiere mayor importancia para la toma de decisiones que la discusión, pública o reservada, de las asambleas parlamentarias. El despliegue de este modelo occidental, democrático-liberal, puede servirnos para explicar la especificidad de unos cuantos procesos de estructuración de los sistemas políticos latinoamericanos, particularmente en la dinámica de los procesos de transición y de consolidación de las democracias representativas, lo que algunos autores, siguiendo a Samuel Huntington, han denominado “tercera ola de la democratización”, en la década de los ochenta<sup>4</sup>.

Y si bien es cierto que en nuestros países, la marcada tendencia hacia la constitución de presidencialismos absorbentes se ha venido explicando en base a una cierta excepcionalidad de las experiencias nacionales, caracterizadas por la naturaleza caudillista de la movilización política, ello no es suficiente para dar cuenta del creciente debilitamiento o del evidente declive de los parlamentos nacionales, a tal punto que la responsabilidad política es normalmente asumida por el ejecutivo (Presidente y Ministros del Gabinete), reduciendo la responsabilidad del parlamento en los debates y discusiones relevantes en materia

---

3 Duverger, 1972: 198-199.

4 Véase Huntington, 1994; Di Tella, 1998; Cavarozzi y Abal Medina, 2002; Mainwaring *et al.*, 2006. Un estudio más reciente sobre la naturaleza del presidencialismo latinoamericano y sus consecuencias políticas en Pérez-Liñán, 2009: 321-337.

de política pública (exterior, económica, fiscal, educacional y de salud, etc.).

En cuanto a la mayor rigidez de las estructuras partidistas, Duverger destaca la inclinación hacia la disciplina del voto en los escrutinios parlamentarios importantes, volviendo más imperativas a las directivas partidistas. Esto resulta tal vez más realista en los partidos de masas, aquellos que fueron adquiriendo mayor influencia en los sistemas occidentales, aunque la tendencia también se aplica a los partidos de cuadros, a tal punto que los electores ya no votan por los individuos, más bien prefieren hacerlo por los partidos tomados colectivamente. Este fenómeno, según Duverger, termina distorsionando a la democracia, a punto tal que: “los debates de las asambleas ya no sirven para convencer, puesto que los votos están decididos al margen de ellos. Los compromisos se establecen entre los estados mayores de los partidos, no entre los parlamentarios”<sup>5</sup>.

Se produce, por consiguiente, una verdadera dictadura del partido o dictadura de la organización, que se sitúa por encima de los intereses y aspiraciones de sus miembros. Ello en circunstancias tales que las decisiones políticas relevantes son tomadas de espaldas de la base partidista, puesto que el objetivo predominante de todo partido radica en el crecimiento de la organización. Ello está en el origen de una distorsión democrática –advertida con anterioridad por Robert Michels–, según la cual, los dirigentes del partido se aferran a las posiciones adquiridas en la cima, oponiéndose al ascenso legítimo de quienes comienzan a sentirse excluidos de tales posiciones.

Esta tesis duvergeriana, pariente cercana de la conocida teoría de la *partitocracia*, pone en cuestionamiento las limitaciones y excesos de las democracias parlamentarias en la época de la segunda postguerra, cuando el desarrollo de los partidos políticos democráticos, fue promoviendo la profesionalización efectiva de

---

5 Duverger, 1972: 206-207.

los políticos: “El profesional de la política es un profesional del poder –afirmó en su tiempo el parlamentario español Nicolas Sartorius– No sirven los aficionados por lo menos a ciertos niveles. Los partidos acaban teniendo funcionarios con dedicación a tiempo completo, cuyo futuro vital y laboral depende del propio partido. En ocasiones se habla de carrera política como si se tratase de una profesión, en un ministerio o en una empresa. Al dedicar todo su tiempo al partido estos funcionarios son los que controlan sus entresijos, los que preparan las reuniones, los que tienen todo el tiempo del mundo para librar y generalmente ganar sus batallas interiores. Son probablemente imprescindibles y sin ellos los partidos difícilmente podrían subsistir”<sup>6</sup>.

Aunque este fenómeno –tal vez se debería hablar de una dictadura partidista– parece un tanto “europeo”, resulta forzoso constatar el hecho de que en los sistemas políticos latinoamericanos, una suerte de “partidocracia” se ha ido imponiendo en el desarrollo e interacción de los partidos y sistemas de partidos, conforme avanzaba el proceso de democratización en los diversos países. Y si bien es cierto que el sufragio universal por listas de candidatos favorece esa situación, las reformas electorales, con la votación uninominal como punto fuerte, no necesariamente se orientaron en el sentido de una democratización efectiva de la participación ciudadana. Y puesto que los viejos partidos siempre contaron con el control de vastos espacios de la participación política, las nuevas fuerzas políticas encontraron no pocas dificultades para crecer y desarrollarse<sup>7</sup>.

---

6 Sartorius, 1996. Citado por Nieto, 2012: 100. La requisitoria más importante sobre los partidos políticos la encontramos en un texto clásico de la filósofa Simone Weil, *Note sur la suppression générale des partis politiques* (Paris, Gallimard, 1957). Véase también Donegani y Sadoun, 1994: 34-71.

7 Véase Ramos Jiménez, 2001 y 2009. También los pertinentes desarrollos sobre el fenómeno partidista en la nueva edición del influyente libro de John H. Aldrich, 2012. Sobre la debilidad de los partidos en los procesos de democratización, véase Thomas Carothers, 2006.

Por su parte, Juan Linz se detuvo a observar, en los años recientes, el hecho de que si bien es cierto que los niveles de insatisfacción y desconfianza de los ciudadanos hacia los partidos han sido ampliamente estudiados y debatidos en la academia, “necesitamos saber más acerca de cómo el votante medio percibe la necesidad y las funciones de los partidos. A falta de esos estudios, desconocemos las ideas que la gente tiene sobre las funciones y estructuras de los partidos cuando expresa su desconfianza o insatisfacción con ellos”<sup>8</sup>. En efecto, más de treinta años después de la incisiva tesis de Duverger, resulta forzoso constatar cómo la intervención de los dirigentes de los partidos en la decisión política tiende a reducirse ostensiblemente. Y ello, al parecer, está en el origen del período de inestabilidad de las democracias occidentales en el comienzo del nuevo siglo.

En fin, en su penetrante análisis, Duverger llega hasta distinguir dos *tecnoestructuras*, una política o gubernamental, que viene a superponerse a la económica. Y en tal sentido los argumentos explicativos de Duverger lo llevan más allá de la sugerente hipótesis de Galbraith, poniendo siempre el énfasis en lo político. De modo tal que, en los dos tipos de organización encontramos siempre la misma asociación de expertos, especialistas, técnicos, administradores, organizadores, por una parte, y aquellos que cuentan con suficiente autoridad para imponerse en las principales decisiones, por otra. Se trata de los propietarios del capital a nivel de empresas, presidentes elegidos, ministros y jefes de los partidos mayoritarios a nivel gubernamental. La diferencia entre estos dos grupos radica en el hecho de que estos últimos obtienen su legitimidad y poder del sufragio de los ciudadanos<sup>9</sup>.

De este modo, las decisiones tomadas por un solo individuo o un grupo restringido son, según Duverger, cada vez más excepcionales. Porque la complejidad creciente de los problemas

---

8 Linz en Montero *et al.*, 2007: 277. Véase las importantes observaciones críticas de Hans Daalder en el mismo libro.

9 Cf. Duverger, 1972: 210.

y acciones, del gobierno y de las burocracias públicas, precisa de mayores informaciones y conocimientos: las decisiones políticas son más comprometidas que las que a menudo se toman en las grandes empresas económicas. De aquí que, “los políticos, en trato constante con electores que pueden poner fin a su carrera, introducen en los grupos de decisión preocupaciones humanas, más difíciles de expresar en la tecnoestructura económica”<sup>10</sup>.

Ahora bien, de la interacción de estas dos *tecnoestructuras* surgen verdaderas *constelaciones* de especialistas, que se distinguen por la naturaleza de las decisiones a tomar, en circunstancias tales que en el seno de la *tecnoestructura política* encontramos reunidos a los ministros, líderes de los diversos partidos, altos funcionarios, expertos y especialistas, dirigentes de sindicatos y grupos de presión que, en unos y otros asuntos, aparecen siempre articulados al procesos de la decisión.

Por consiguiente, esta vinculación de la *tecnoestructura económica* con la *tecnoestructura política* se manifiesta significativamente en el entramado estructural del Estado. Según Duverger, no se produce necesariamente el dominio de la primera sobre esta última, pero el control que aquélla ejerce sobre la economía global le asegura una gran capacidad de control del Estado. En este sentido, el desplazamiento de la política en el interior de la *tecnoestructura* resulta mayor de lo que se podría pensar, en la medida en que:

La participación en comisiones, comités, grupos de expertos y de trabajo en donde se elaboran las decisiones colectivas, es lo único que permite pesar eficazmente en ellas (...) Una tal participación hoy en día parece implicar una colaboración con mecanismos capitalistas mucho más sostenida que la participación en los procedimientos electorales y parlamentarios, que parecen más neutros<sup>11</sup>.

---

10 *Ibid.*

11 *Ibid.* 216.

De este modo, van quedando obsoletas las tradicionales formas de participación pública de los ciudadanos, porque conforme se va penetrando en la *tecnoestructura política*, la capacidad de impugnación social y política de las decisiones importantes va perdiendo fuerza. De aquí que Duverger se detenga a advertir sobre los riesgos y peligros de esta nueva estructuración del Estado democrático, que conduce decisivamente a la conformación de una nueva oligarquía:

El juego de las tecnoestructuras es antidemocrático por naturaleza; tiende a un gobierno oligárquico que favorece al dominio del capitalismo, que se desarrolla más fácilmente en comisiones, grupos y comités, tomando sus decisiones a oscuras, y no a la luz de debates populares o parlamentarios<sup>12</sup>.

En la medida en que la *tecnodemocracia* favorece la constitución de oligarquías políticas, siempre se encuentra en abierta oposición a una eventual ampliación de la participación de los ciudadanos en la decisión política. De aquí que la oposición política parlamentaria se haya vuelto insuficiente en los sistemas políticos en nuestros días. Y en la medida en que las estrategias partidistas, incluyendo a las ideologías políticas, parecen haberse adaptado a estos cambios, asistimos a una rápida consolidación de la estructura elitista de la democracia. Susanne Keller nos lo advirtió a tiempo cuando, en profundo y sugerente estudio, destacó el hecho de que, pese al ethos democrático, en el futuro, los hombres deberán acostumbrarse a ver a su alrededor élites más numerosas y especializadas, mientras las sociedades industriales continúen con su ritmo de crecimiento, especializándose cada vez más<sup>13</sup>.

---

12 *Ibid.* 217.

13 *Cf.* Keller, 1971: 71-72.

De este modo, una democracia elitista llegó a hacerse cada vez más aceptable para los teóricos liberales (Robert Dahl y Giovanni Sartori, entre los más representativos de esta corriente de la investigación sociológica de la política), y el criterio para su integración sigue siendo el de la organización, como lo señalara a fines del siglo pasado Gaetano Mosca en sus conocidos *Elementi*. Así, la idea sobre la inevitabilidad de “democracias limitadas”, o restringidas a los altos círculos sociales, se fue abriendo paso desde entonces entre los teóricos de la sociología política. De modo tal que, como lo destacara Peter Bachrach en su aguda crítica de la “democracia elitista”: “Con reminiscencias de Tocqueville, Burke y Maistre, las élites vuelven en realidad a ser consideradas hoy, no solamente como las fuerzas energéticas y creativas de la sociedad, sino como la fuente de sustento del sistema, por encima de toda otra consideración”<sup>14</sup>.

Incluso en el mundo de la educación puede advertirse la “selección de la élites”. Particularmente en el sistema educativo francés la jerarquización de los saberes ha sido una constante desde la segunda mitad del pasado siglo y hasta nuestros días: las élites poseen una cultura que privilegia la abstracción en detrimento de la experiencia y la práctica social. De lo que resulta un sistema en el que la élite estatal y empresarial carece de contacto con el mundo de la fábrica y de la mediana y pequeña empresa: “Muchos conocimientos –observa Pierre Hérítier– pueden adquirirse fuera de los bancos de la escuela: aprendizaje, alternancia, sindicalismo, militantismo asociativo, formación profesional continua, etc. Pero estas fuentes de conocimiento no son reconocidos o considerados en pie de igualdad con los que son adquiridos con el molde oficial de la institución escolar”<sup>15</sup>.

---

14 Bachrach, 1973: 29.

15 Pierre Hérítier, 2001: 149. Sólo en los años recientes se ha procedido en Francia como en la mayoría de países europeos a una revalorización de la experiencia como fuente de conocimiento. Ello coincide con la incorporación de la experiencia y competencia técnicas en las escuelas de Gestión y Administración.

No faltan argumentos para afirmar el hecho de que, en su carrera hacia el poder, la élite tecnocrática no parece haber encontrado mayores obstáculos en las sociedades de nuestro tiempo. Y, puesto que la clase política en las sociedades occidentales requiere, hoy más que nunca, de sus servicios, particularmente en las tareas de dirección, planificación y ejecución de proyectos, se ha ido estableciendo un grupo de status de prestigio y de privilegio, como en la conocida concepción weberiana de los tipos de asociación. Este grupo, lo encontramos ocupado exclusivamente por aquellos que aportan los conocimientos, técnicas y *know how*, imprescindibles para asegurar la “buena marcha” y sin tropiezos de los asuntos económicos y políticos.

Por paradójico que parezca, la clase capitalista, en la etapa monopólica, no encontró reparos para promover a este “grupo de status”, en sus relaciones y extensiones hacia el exterior (firmas transnacionales, proyectos multinacionales, etc.), y ello no sin otro objetivo que el de alejarlo de la decisión y administración de los asuntos más “internos”. En este punto, la sugerente hipótesis de Duverger resulta un tanto parcial o fragmentaria, puesto que, con mayor frecuencia de la que se debería pensar, el “peso de la información” se ha revelado insuficiente para inclinar hacia un solo lado el proceso de la decisión. De modo tal que, frente a la clase capitalista, la *tecnoestructura política* siempre encontrará limitadas sus posibilidades para imponer sus intereses particulares. En todo caso, el peligro radicará siempre en la recurrente “identificación” de esta última con los propietarios del capital, lo que le permitiría integrarse a la “nueva oligarquía”, más autocrática que la tradicional, como lo afirma Duverger. Y si admitimos el hecho de que el aparato estatal produce todos los días acciones y decisiones con sello tecnocrático en todos los asuntos importantes, ello apunta hacia la promoción de ideas y actitudes firmemente asentadas en una suerte de “ideología tecnocrática”, constituida ésta en el instrumento de legitimación del “nuevo poder”.

En el caso latinoamericano, algunos autores van hasta sostener el ascenso al poder de una “nueva clase dirigente” que, sobre la base de sus conocimientos especializados ha ido insertándose en el aparato del Estado, particularmente a partir de la década de los setenta, bajo los más diversos regímenes (militar, populista o democrático representativo)<sup>16</sup>. En este sentido, las diversas estrategias de desarrollo, presentes en un buen número de países de la región, por una parte, y las prioridades de la “modernización” del capitalismo regional, por otra, han favorecido hasta aquí la adopción de estructuras de decisión similares a las del capitalismo avanzado. De aquí también el hecho de que la proposición de Duverger no sea extraña a las realidades políticas de nuestros países. Y en la medida en que la *tecnodemocracia* se ha ido superponiendo a la vieja burocracia, resulta cada vez más frecuente que las decisiones sean tomadas en círculos de expertos o especialistas ubicados en los puestos de dirección y control de la información, con capacidad para tratarla y administrarla de acuerdo con bien determinados intereses. Esto es particularmente relevante en el avance de unas cuantas políticas públicas: la política monetaria, exterior, de inversiones y de explotación de los recursos naturales, entre las más relevantes.

En fin, la hipótesis duvergeriana no ha sido desmentida por los desarrollos específicos del capitalismo en las sociedades occidentales en la segunda mitad del siglo pasado y, como lo veremos en el próximo apartado de este libro, debe ser objeto de revisión con los datos de la experiencia reciente, incorporando la observación de las situaciones de crisis: los grupos de intervención tecnocrática, poco a poco, se fueron desarticulando en el seno de la clase política. Aunque ello no ha impedido en modo alguno el abandono de sus “señas de identidad” particulares, como lo veremos a continuación.

---

16 Véase Mercier-Vega, 1978; De la Cruz, 1987.



## ¿EXISTE UNA IDEOLOGÍA TECNOCRÁTICA?

En uno de sus últimos trabajos, en la década de los setenta, el sociólogo norteamericano Alvin Gouldner se propuso indagar y profundizar en la controvertida relación entre la ideología y la tecnología, todo con el fin de explicar aquello que, según él, conformaba la base consistente del nuevo “poder de los técnicos” en el surgimiento de una nueva legitimidad del capitalismo avanzado.

### LA CONCIENCIA TECNOCRÁTICA COMO CONCIENCIA DE ÉLITES

De acuerdo con la hipótesis de trabajo de Gouldner, el debilitamiento –si no el fin– de las viejas ideologías ha provocado en las democracias occidentales un renovado interés por lo que él inicialmente denominó *conciencia tecnocrática*. Según Gouldner esta última resulta de la creciente fusión entre la ciencia y la tecnología y de su paulatina inserción en la estructura de la organización burocrática. Esta *conciencia tecnocrática* se define, por consiguiente, como la “encarnación moderna de la racionalidad humana”, en la medida en que: “La ciencia sacó a la tecnología del sucio cobertizo del artesano para llevarla a los claustros de la

universidad y a sus laboratorios, con lo cual la definió doblemente como un organismo social neutral preocupado por el beneficio del *conjunto* de la sociedad”<sup>1</sup>.

En este sentido, la tecnocracia se justificó y legitimó, apoyándose desde el comienzo en la autoridad de la ciencia. Y a medida que los tecnócratas fueron desplazando a los burócratas en los procesos de la decisión, se fueron diferenciando en el seno de la administración del Estado: diferenciación del personal *especializado* con el tradicional personal de *escalafón*. Y en base a la carencia de conocimientos técnicos en el personal burocrático, los tecnócratas fueron alcanzando altos niveles de autonomía, sea en el seno de la estructura de dirección del Estado, o bien en el contexto exterior de este último. De aquí el surgimiento y desarrollo de una permanente tensión entre los viejos funcionarios y el personal especializado (tecnocrático). Y si bien es cierto que este último garantizaba a la organización una mayor eficiencia, incrementó su poder e influencia con la creación de una nueva legitimidad. En palabras de Gouldner:

A diferencia del burócrata de sencillas habilidades simbólicas, el nuevo técnico tiene un genuino cuerpo de conocimiento que es capaz de aplicar con habilidad. A diferencia del viejo burócrata, pues, los nuevos técnicos se preocupan menos de jactarse de superioridad social o de exigir deferencia personal de aquellos que estén por debajo. La esfera de la dominación personalizada y política se ha contraído; la dominación personal es reemplazada cada vez más por el control impersonal<sup>2</sup>.

La vigencia de la nueva legitimidad, a la que se refiere Gouldner, representa el avance tecnocrático en una cada vez más compleja

---

1 Gouldner, 1978: 312. El subrayado es del autor.

2 *Ibid.* 314-315.

decisión política: los tecnócratas se van imponiendo en el camino hacia las posiciones de dirección por una suerte de “apología de la técnica”, en detrimento de la política. Ello reduce las posibilidades de defensa de las posiciones adquiridas por la tradicional burocracia estatal y en un doble sentido: en primer lugar, en el de la voluntad de sometimiento de la política a consideraciones de naturaleza técnica, apoyándose para ello en el motor del avance tecnológico. Y puesto que la política comporta habilidades que exigen cada vez más nuevas competencias y conocimientos, la misma comienza a ser considerada como una “técnica sofisticada y específica”. Pero esto sólo es parte de todo un proceso de transformación, un momento de la práctica política que a partir de una nueva relación de fuerzas comprende nuevos intereses, expectativas, antagonismos y conflictos.

En segundo lugar, en las sociedades del capitalismo avanzado ya se ha producido una cierta “politización” de la técnica. Porque desde el momento en que los problemas administrativos adquieren relevancia política, los altos funcionarios y tecnócratas fueron incursionando en el terreno específico ocupado por los políticos. Y ello a tal punto que los problemas políticos se convierten fácilmente en problemas administrativos o técnicos. Ávidos de poder, los tecnócratas buscarán siempre reemplazar a los políticos profesionales en el proceso de la decisión política. Porque, “a fin de cuentas, cualquiera que penetre en la esfera gubernamental o al menos se halle en contacto con ella, no podría evitar hacer política. El técnico, al transformarse en tecnócrata, se convierte en un «político»”<sup>3</sup>.

Las consecuencias que se siguen de este avance de la técnica en el campo de la política son difíciles de evaluar, aunque no faltan ejemplos en la historia reciente para demostrar el hecho de que la “acción política” supera ampliamente la demanda de “conocimientos especializados o técnicos”. ¿Cuántas veces se

---

3 Meynaud, 1972: 380. Cf. Mannheim, 1987: 97-108.

ha constatado la incapacidad manifiesta de los “especialistas” en la toma de decisiones en el Parlamento? Porque el hecho de poseer conocimientos especializados no garantiza, ni significa en modo alguno, que el especialista esté provisto del necesario e imprescindible sentido de las realidades políticas, aquel que se exige en todo político profesional.

Sin embargo, ello no impide ni desmiente el hecho de que sea cada vez más frecuente la atribución de responsabilidades políticas a los científicos y tecnólogos que se requieren en el aparato burocrático del Estado: la posesión de saberes y destrezas estará siempre en el origen del nuevo poder de los tecnócratas frente a los burócratas. De modo tal que, el ascenso de los tecnócratas a las posiciones de poder, una vez desplazada la “clase política”, contribuyó decisivamente en asignarles una posición privilegiada en la cima del poder estatal. De acuerdo con François Bourricaud:

La ideología tecnocrática combina la afirmación de una muy profunda identidad particularista, de un espíritu de cuerpo o de casta, con la afirmación intransigente de una racionalidad con pretensiones universalistas, en cuyo destino el tecnócrata pretende confundir su propia suerte. Corporatismo y fanatismo son las dos propensiones características de la ideología tecnocrática. El alto funcionario, imbuido de su competencia, convencido de actuar en nombre del «bien común», confiado en los medios de coerción que el Estado pone a su disposición, sería una figura aterradorante, si fuera verdaderamente tan competente, tan conocedor de las soberanas técnicas como él lo cree y sobre todo si alcanzara a hacerse reconocer como el único intérprete del «bien común»<sup>4</sup>.

---

4 Bourricaud en Seurin, 1980: 155. La traducción es mía.

Pero esta “ilusión tecnocrática” se enfrenta ciertamente a la clase política en un campo en el cual esta última tiene no pocos puntos de apoyo. Y si bien es cierto que el avance tecnológico refuerza las posiciones de los tecnócratas en el aparato estatal, debemos preguntarnos sobre la cuestión de saber si la sociedad está en capacidad de adaptarse a un modelo guiado tecnológicamente, por una parte y hasta qué punto puede volverse dominante una ideología basada únicamente en el dominio de la técnica, por otra.

En uno de sus escritos y reflexiones, Jürgen Habermas se detuvo a observar en detalle el hecho de que la *legitimidad tecnocrática* funda sus presupuestos “menos ideológicos” en el ideal manifiesto de una “sociedad racional”<sup>5</sup>. De modo tal que, apoyándose en la autoridad de la ciencia, la nueva *ideología tecnocrática* pretende hacernos reconocer que no se trata de meras “ilusiones”, como las que abundan en las ideologías del pasado, sino de genuinos argumentos y demostraciones científicas. De este modo, el anunciado y proclamado “fin de las ideologías” se presenta anunciando el advenimiento de “nuevos tiempos”, en los que la ciencia y la tecnología se constituirá en la fuente de una nueva legitimidad. De acuerdo con Gouldner, la ilusión tecnocrática radica en la idea según la cual, “el poder científico y tecnológico sirve en parte como el símbolo secularizado de la potencia ilimitada y la unificación cósmica que antaño ofrecía la religión. La ciencia y la tecnología asumen el carácter de una panacea; la fantasía es que, con tiempo suficiente, todos los problemas se rendirán a ellos. El hombre es realmente prometeico, presumiblemente no hay nada que no pueda realizar”<sup>6</sup>.

En efecto, con los tecnócratas se va configurando en la sociedad un nuevo mundo de ilusiones, en el cual la ciencia y la tecnología fusionadas asegurarán el progreso material y

---

5 Véase Habermas, 1968 y 1998.

6 Gouldner, 1978: 322-323.

espiritual de los nuevos tiempos. Para la conciencia tecnocrática el futuro se hace presente y los sueños comienzan haciéndose realidades. Para ello es suficiente que la sociedad y el poder político se inclinen y sean dóciles a los consejos y directivas de “aquellos que saben y conocen” para que las cosas marchen mejor y, puesto que se trata de “hombres de ciencia y técnicos de alto nivel”, que no tienen interés en “ganancias o beneficios” individuales como la clase capitalista, el “proyecto tecnocrático” se va haciendo aceptable para la gente, a medida que sus logros y éxitos se vuelven indispensables para el funcionamiento de la estructura del poder estatal.

La cuestión no sería tan relevante si no fuera por el hecho de que en ese proyecto de poder tecnocrático ya vienen comprendidas las más altas y caras expectativas del ciudadano común, de modo tal que un fracaso eventual del proyecto desembocaría peligrosamente en el fracaso de todos. Aunque ello no impediría necesariamente la realización y promoción de nuevos ensayos, puesto que la presencia de la “inteligencia organizada” ya cuenta con los medios necesarios para imponerse como la instancia superior en la dirección social y política. Asimismo, en la medida en que el Estado va dejando un amplio espacio a estas sabias “iniciativas” tecnocráticas, sobran razones para admitir el hecho de que el Estado, sometido a los progresos de la ciencia y la tecnología, “considere que el saber producido por las ciencias de la naturaleza y por las ciencias del hombre y la sociedad, así como las técnicas de apropiación y de transformación que de ellas resulten, constituyen la guía por excelencia del buen gobierno y que sólo aquél puede permitir la edificación de una sociedad mundial ordenada y feliz”<sup>7</sup>.

Por consiguiente, se podría sostener que la nueva racionalidad tecnocrática ha originado una pronunciada tendencia hacia un cierto “cientificismo” del Estado, fenómeno que se va afirmando

---

7 Châtelet y Pisier-Kouchner, 1981: 604-605. La traducción es mía.

con la presencia de una auténtica conciencia tecnocrática cada vez más dominante. Bajo estas condiciones, el Estado se objetiva, deviene *una cosa concreta que no está sujeta a la voluntad de las personas*, puesto que forma parte de una “máquina social” que se impone desde fuera. Este parece el móvil desencadenante de una cuantas proposiciones y reflexiones de una bien determinada “ciencia política”, que no se detuvo a la hora de utilizar enfoques sistemáticos y modelos mecánicos en el estudio de la política. Piénsese en los modelos de la “caja negra” de David Easton, del “proyector teledirigido” de Karl Deutsch, en los cuales lo *político* resulta reducido a un mero mecanismo, cuyo funcionamiento sólo requiere mantenimiento y perfeccionamiento. De modo tal que el Estado, en los dos modelos propuestos, es abordado como un objeto en el cual la pericia y la habilidad de los *tecnócratas* son incorporadas de la misma manera en que un mecánico recurre a determinadas técnicas para reparar un automóvil.

Por otra parte, la conciencia tecnocrática también pretende consolidar sus posiciones de poder, confirmando los datos de la experiencia con el mero recurso a su calificación o experticia. Como bien lo observó Gouldner, la conciencia tecnocrática forma parte de lo que según él no era otra cosa que, “la ideología de gerentes, ingenieros y técnicos atareados, personas ya contentas con su trabajo, su posición social y su cómodo nivel de vida. En resumen, es una *conciencia de élites*”<sup>8</sup>. Sin embargo, el esfuerzo teórico de Gouldner orientado hacia la concepción de una “nueva clase dirigente” en las sociedades del capitalismo avanzado confrontó no pocas dificultades a la hora de su validación empírica. En su ensayo crítico sobre una suerte de *rebelión de las élites*, Christopher Lasch dejó claramente establecido que:

No es correcto caracterizar las élites directivas y profesionales como una nueva clase dirigente porque aparte de

8 Gouldner, 1978: 324.

englobar una amplia variedad de ocupaciones –agentes de negocios, banqueros, promotores y explotadores de bienes raíces, consultores de todas las especies, analistas de sistemas, científicos, médicos, publicistas, editores, redactores, ejecutivos de publicidad, directores artísticos, cineastas, actores, periodistas, productores y directores de televisión, artistas, escritores, profesores universitarios–, *carecen de una opinión política común*<sup>9</sup>.

A lo que habría que agregar la convicción personal del tecnócrata, que lo conduce a racionalizar su trabajo con el recurso a la idea según la cual el bienestar social sólo debe fundarse en los progresos de la ciencia y la tecnología. En cualquier caso, la consciencia tecnocrática no oculta una cierta fascinación por el mercado capitalista y la frenética búsqueda de beneficios.

La ideología tecnocrática también contribuyó decisivamente en la revalorización del conocimiento experto, sustentado a veces en los datos de la experiencia: “En la estructura social real de la burocracia moderna –afirma Gouldner–, la tecnocracia está limitada y restringida por intereses reales y por las estructuras de dominación de las élites del poder; pero en la ideología tecnocrática esto se invierte; la ciencia y la tecnología son imaginadas como el poder ante el cual todos deben inclinarse, inclusive las élites hegemónicas y sus gerentes”<sup>10</sup>. En este sentido, la legitimación del pensamiento tecnocrático queda sustentada firmemente en la serenidad de científicos, ingenieros y técnicos, en cuyo trabajo es notable la ausencia de impulsos agresivos y, lo que a la larga resulta más significativo, cuentan con una tranquilidad que les garantiza la posesión de un *know how* razonable, ubicado por encima de los antagonismos sociales y de las luchas políticas. De aquí que el *poder tecnocrático* prefiere no involucrarse en los

---

9 Christopher Lasch, 1996: 38. El subrayado es mío.

10 *Ibid.* 323.

“asuntos turbios y complicados” de una política profesionalizada, porque el primero está seguro de que, de todos modos, los políticos en sus decisiones cruciales terminarán llegando hasta él. En ello resulta significativa la presencia de una concepción particular y espontánea que los tecnócratas se hacen de la política. Para ellos, la política configura un espacio en el que se establece el “reino de la incompetencia, la corrupción y el egoísmo”, lo que a la larga les sirve de justificación en la gran mayoría de situaciones en las que entran en conflicto con los responsables políticos.

## HACIA LA DESPOLITIZACIÓN DE LOS CIUDADANOS

El inmenso poder adquirido por los tecnócratas en la cima del poder estatal ha contribuido significativamente a la creciente desmovilización, tanto de las élites como de los ciudadanos en las sociedades industrializadas avanzadas. En este sentido, el nuevo poder tecnocrático se manifiesta siempre en contradicción con una convivencia política democrática, desvirtuando las demandas de participación, que se expresan de vez en cuando en el seno de estas sociedades: un Estado eficiente, según los tecnócratas, exige la pasividad de las masas, reviviendo con ello los viejos postulados del positivismo de Comte. Y en la medida en que la política se basa en la competición, negociación y acuerdos, la desmovilización masiva se va profundizando acompañada de una peligrosa despolitización de los ciudadanos. En esta despolitización está implícita una muy evidente manipulación tecnocrática de la ciudadanía. En su conocida obra, *La rebelión de las masas*, José Ortega y Gasset advirtió a tiempo sobre los peligros de la intromisión de los expertos en el gobierno democrático<sup>11</sup>. Y no es extraño que en los regímenes totalitarios—fascismo, nazismo y stalinismo— se haya detectado la presencia

---

11 Cf. Giner en Giner *et al.*, 1998: 772.

de innegables intromisiones tecnocráticas en lo que algunos autores han denominado “producción industrial en gran escala de la barbarie”<sup>12</sup>.

Por otra parte, no es extraño que desde el momento en que las diversas opciones políticas pasaron a convertirse en proposiciones no ideológicas, carentes de sentido, los ciudadanos comenzaron a desinteresarse por los asuntos políticos, limitándose a la posición pasiva de meros observadores de aquello que sucede en un universo del cual se encuentran excluidos. Una vez establecida, la despolitización contribuye a un reduccionismo cargado de peligros: la cuestión social queda reducida y sometida a las exigencias del control y manipulación técnicas<sup>13</sup>. De modo tal que la despolitización tiende por naturaleza a favorecer al autoritarismo gubernamental, volviéndolo intolerante ante las expectativas y demandas de carácter democrático.

En su disputa teórica y política con las tesis del socialismo reformista o socialdemócrata, los planteos y críticas neoliberales venían sustentadas en el hecho discutible de que sólo despojando al Estado del poder de dirección, planificación y regulación de la vida económica y política podrían reunirse las condiciones para alcanzar un mundo con mayor libertad<sup>14</sup>. En una sociedad

---

12 *Ibid.*

13 *Cf.* Bernstein, 1982: 236-237. Sobre esta cuestión, con información actualizada, véase Wolin, 2012 y Judt, 2011.

14 En su libro póstumo, considerado por el editor como “un inestimable obsequio para las futuras generaciones de ciudadanos comprometidos”, Tony Judt reflejó las preocupaciones de toda su vida: “interpretar el siglo XX como una parábola de «socialismo frente a libertad» o «comunismo frente a capitalismo» es engañoso. El capitalismo no es un sistema político; es una forma de vida económica, compatible en la práctica con dictaduras de derecha (Chile bajo Pinochet), dictaduras de izquierda (la China contemporánea), monarquías socialdemócratas (Suecia) y repúblicas plutocráticas (Estados Unidos). Que las economías capitalistas funcionan mejor en condiciones de libertad quizá sea una cuestión más debatible de lo que solemos pensar”. Judt, 2011: 141-142.

pasiva o despolitizada, se da por descontado el hecho de que los responsables políticos comiencen a aceptar de una vez la respuesta a la cuestión de saber ¿quiénes se encargarán de determinar los fines sino aquellos que desde ya aparecen controlando los medios? La solución neoliberal parece sustentarse, por consiguiente, en los resultados de la *gran desilusión* de la democracia liberal, que definitivamente dejó sin resolver la gran contradicción del capitalismo: entre las exigencias sociales de legitimación y las económicas de acumulación<sup>15</sup>.

Las contradicciones en el terreno de la legitimación traen al primer plano de la discusión sobre el orden democrático, la cuestión de la organización del poder estatal. Porque no faltan en las posiciones de gobierno y administración los portadores de la “gran promesa tecnocrática” que, se afirma sin vacilación, habría de resolver unos cuantos asuntos, cuya complejidad los sustrae del escrutinio y juicio ciudadanos. En tal sentido, no faltan quienes desde ya propugnan ciertos ajustes en la cima del poder estatal, ajustes que permitan incorporar la estructura tecnocrática en la decisión política relevante. La ya desplazada vieja burocracia, según los portadores de tales tesis, volverá a “su” justo lugar, encargándose la tecnocracia de buscar y encontrar en adelante los medios que harán posible el imperio de la organización. Apoyándose en las agudas observaciones de Lewis Mumford, en su libro *The Myth of the Machine: The Pentagon of Power*, sobre el modelo baconiano de sociedad, Langdon Winner destacó netamente la continuidad argumental de planteamientos críticos sobre la ideología tecnocrática:

Las concepciones del poder y de la autoridad en los escritos tecnocráticos virtualmente no han variado desde los tiempos de Bacon. El poder es en última instancia el

---

15 Sobre la existencia de esta “gran contradicción” véase el texto clásico de Herbert Marcuse, 1966. También Alan Wolfe, 1980 y Habermas, 1968.

poder de la naturaleza misma, liberado por las investigaciones de la ciencia y practicable gracias a la capacidad de invención y organización de la técnica. Todas las restantes fuentes del poder político –riqueza, refrendo popular, carisma personal, posición social, interés organizado– son comparativamente débiles. En una época tecnológica son anacronismos, y entrarán en decadencia cuando la tecnología científica y los que la controlan de modo más directo ganen importancia para el funcionamiento de la sociedad<sup>16</sup>.

Y en la medida en que una sociedad asegura su desarrollo en base a las tecnologías sofisticadas a la mano, se inclinará decisivamente en la legitimación de sus científicos y técnicos como gobernantes. La legitimación tecnocrática representa, en este sentido, una *nueva fuente de legitimación*. Y si bien es cierto que el pensamiento tecnocrático adquiere una mayor influencia en la teoría política moderna, no lo es menos el hecho de que, en palabras de Winner, “la tecnocracia que no se consuma mediante un plan establecido, sino como resultado de una debilidad política y del ascenso de una élite técnica, es una de las principales vejaciones del pensamiento político moderno. Siempre ha habido un momento en que el gobierno tecnocrático ha sido anunciado como sucesor lógico de todo tipo de sistema económico y político: feudalismo, democracia, capitalismo, socialismo”<sup>17</sup>.

---

16 Winner, 1979: 142.

17 *Ibid.* 143. En el más reciente estudio de Wolin, sobre lo que él denomina “política del Superpoder” o “totalitarismo invertido” en los Estados Unidos, observa críticamente el funcionamiento de una asimetría en la cual el “Superpoder es inconcebible sin la extraordinaria inteligencia que está operando en la ciencia y tecnología modernas. Entre las cualidades de esa inteligencia están la exactitud, el discernimiento, la sensibilidad a la contraevidencia, el escepticismo hacia las afirmaciones basadas nada más que en la fe, y la preocupación por las consecuencias”. Wolin, 2008: 261.

En los años recientes, la legitimidad tecnocrática ha sido objeto de críticas abundantes, aunque lo que ha prevalecido es una gran desconfianza de los ciudadanos hacia la autoridad de los expertos tecnócratas, fenómeno que ha pasado a formar parte de una gran tensión entre la ciencia, la técnica y la democracia, lo que no excluye la necesidad de capacidad y conocimiento experto en el espacio de la construcción del orden democrático. Como lo veremos en la próxima parte, la pretendida legitimidad tecnocrática ha visto reducida su influencia, producto de una cuantas equivocaciones y fracasos de investigaciones y aplicaciones del conocimiento científico y tecnológico en los procesos de toma de decisiones relevantes.



**TERCERA**  
*parte*

**LA MERITOCRACIA**  
*y sus* **CONDICIONES**



Los ideólogos de la derecha y la izquierda, en lugar de afrontar los procesos sociales y políticos que tienden a cuestionar las creencias convencionales, prefieren intercambiar acusaciones de fascismo y socialismo a pesar del hecho evidente de que ni el fascismo ni el socialismo constituyen el pensamiento del futuro. Su visión del pasado está tan distorsionada como su visión del porvenir...

CHRISTOPHER LASCH, *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*, 1996.

Es fácil demostrar que los políticos son incoherentes o carecen de altos ideales. Pero eso no resuelve la cuestión de lo que la gente debería hacer políticamente para cumplir con algún conjunto de normas deseables, ya sea de coherencia moral, o veracidad, o ética práctica, o lo que sea. Ese es el terreno del pensamiento político.

TONY JUDT con THIMOTHY SNYDER, *Pensar el siglo XX*, 2012.



En la medida en que las previsiones de Galbraith y Duverger, tanto como las advertencias de Gouldner, no se realizaron plenamente en las sociedades del capitalismo avanzado, esfuerzos aislados de investigadores *free lance* han abordado la cuestión desde perspectivas innovadoras, destinadas a la promoción de un urgente y necesario debate democrático: los tecnócratas no llegaron a desplazar a los dueños del capital en los procesos de decisión política, como en la hipótesis de Galbraith, ni encontraron fuerza suficiente para desplazar a los políticos como lo sostuvieron enfáticamente Meynaud y Duverger en la década de los setenta. Cabe preguntarse en nuestros días si la cuestión del poder tecnocrático no resultó de una exageración de filósofos, sociólogos y politólogos, en el contexto de los años dominados por la revuelta estudiantil contra las élites y, por lo mismo, sobre su inaplicabilidad en la época de la globalización.

Cabe preguntarse asimismo, si hoy en día asistimos al repliegue —¿estratégico?— de los portadores de la ilusión tecnocrática y tecnodemocrática. De aquí que no le falten razones a Andrea Greppi para adelantarse ante la situación actual predominante, en la cual, “atrapadas por la creciente necesidad de autolegitimación, las comunidades de expertos no pueden

vivir de espaldas al entorno en el que operan”<sup>1</sup>. Porque, si bien es cierto que los expertos tecnócratas, en sus intervenciones en la decisión política, no pueden en modo alguno prescindir de las preferencias y escrutinio de los ciudadanos, no es menos cierto que el “control” ciudadano sobre el despliegue tecnocrático será siempre limitado, puesto que este último difícilmente pasará por encima de las necesidades e intereses de los ciudadanos.

Tal vez allí radique la limitación irreductible frente al poder tecnocrático, como poder de los expertos, lo que siempre deja un amplio flanco para la intervención autorizada de lo que se ha convenido en llamar meritocracia. Con ello, el orden democrático debe confrontar un nuevo y decisivo desafío, en circunstancias tales que los progresos de una educación bien informada resultan insuficientes en el momento actual. La presencia de este desafío ha llevado a un buen número de investigadores a repensar y replantear las hipótesis que manejábamos hasta hace poco en nuestras investigaciones.

---

1 Greppi, 2010: 147. Véase el capítulo 9 (Las élites intelectuales contra la democracia) del libro de Wolin, 2008: 227-262.

## DE LA TECNOCRACIA A LA MERITOCRACIA: ¿UNA GOBERNANZA INTELIGENTE?

En momentos en que la democracia pasa por una de sus grandes crisis en Europa (antipolítica populista y rechazo de las instituciones), Nicolas Berggruen y Nathan Gardels, proponen en un importante libro –con gran acogida en la clase política europea– unas cuantas observaciones destinadas a promover y alimentar el necesario debate de ideas y proyectos de sociedad, en contextos nacionales atravesados por graves conflictos y situaciones de gran incertidumbre. En tal sentido, este nuevo ejercicio de imaginación política, según sus autores, no se propone otro objetivo que el de establecer la articulación entre la responsabilidad democrática con un gobierno “meritocráticamente informado”, todo con el fin de asegurar un “modelo de gobernanza” susceptible de adaptarse a las sociedades del futuro próximo. En el argumento de Berggruen y Gardels:

La cuestión que se plantea es la de determinar qué combinación equilibrada de meritocracia y democracia, de autoridad y libertad, de comunidad e individuo, es capaz de crear el cuerpo político más sano y la forma de gobernanza más inteligente para el siglo XXI. Es más, nos preguntamos si existe siquiera la posibilidad del surgimiento de una nueva «vía intermedia»<sup>1</sup>.

---

1 Berggruen y Gardels, 2012: 41.

La hipótesis de trabajo de Berggruen y Gardels, más política que académica, se orienta decididamente hacia la proposición de una “gran transformación” en el pensamiento de las élites de las generaciones que se preparan para acceder hoy en día al poder. Esa transformación pasa por constituirse, para sus autores, en la “respuesta a la parálisis de la *política partidista* que ha engendrado la democracia electoral en Occidente, la idea de una *meritocracia despolitizada* como elemento fundamental para restaurar la buena gobernanza”<sup>2</sup>. Esta *meritocracia*, llamada a convertirse en el dique de contención ante los intereses de los grupos de presión, por una parte, y ante las simplificaciones y sentimientos populistas, por otra, representaría la solución a las crisis recurrentes de gobernabilidad en las sociedades occidentales.

En la base argumental de su trabajo, Berggruen y Gardels destacan la posición de Francis Fukuyama, en su debate con Zhang Weiwei, sobre el “modelo chino de gobernanza”, realizado en 2011. En su reflexión sobre el buen gobierno, a partir del así llamado “problema del mal emperador”, como la causa de la gobernanza ineficaz, Fukuyama advierte:

No cabe duda de que, si existen burócratas competentes y bien formados, o técnicos profesionales con una buena preparación y dedicados a servir al interés general, a corto plazo esta forma de gobierno es mejor que el gobierno democrático. El hecho de tener un buen emperador, sin embargo, no garantiza que no vaya surgir un emperador malo. No existe ningún sistema de depuración de responsabilidades para destituir al mal emperador en caso de existir. ¿Cómo se obtiene un buen emperador? ¿Cómo podemos asegurarnos de que los buenos emperadores se reproduzcan de generación en generación? No existe ninguna respuesta definida de antemano<sup>3</sup>.

---

2 *Ibid.* 95. El subrayado es mío.

3 Fukuyama y Zhang Weiwei, 2011: 46. Citado por Berggruen y Gardels, 2012: 87.

La reflexión sustentada en las experiencias sociales y políticas de China y de los Estados Unidos, aproximando los sistemas autocráticos a las democracias occidentales, permite a los autores formular una propuesta que ellos denominan *gobernanza inteligente* o efectiva, que consiste en la construcción de instituciones políticas híbridas, las mismas que resultarán de la combinación práctica de la responsabilidad con la maestría y de la inclusividad con la *meritocracia*, a fin de responder a los principales desafíos en la era de la globalización: “las nuevas condiciones de la interdependencia global y la diversidad creciente amplificadas por las nuevas tecnologías de la sociedad del conocimiento exigen y permiten a un tiempo más estructuras inteligentes de gobernanza, desde el nivel de las megaurbes emergentes –algunas grandes como países enteros– al del Estado-nación, que, a pesar de la debilitación de sus defensas, sigue siendo la fuente principal de identidad histórica”<sup>4</sup>.

En el núcleo duro de la *gobernanza inteligente* queda establecida una forma de democracia informada y descentralizada que, a partir de “comunidades de ciudadanos activos en los ámbitos de su competencia”, cuente en su dirección con una “meritocracia responsable”, dotada no sólo de inteligencia suficientemente informada, sino que cuenta también con la pericias y destrezas técnicas requeridas y con la sabiduría práctica derivada de la experiencia. De aquí que:

El máximo reto al diseñar un sistema sostenible de buena gobernanza consiste en protegerse de la influencia de los grupos de presión y de una política dominada por presiones populistas a corto plazo, magnificadas por la democracia directa en tiempo real de los medios sociales, a la vez que se fomenta la mayor participación pública posible para asegurar la responsabilidad y el consentimiento<sup>5</sup>.

---

4 Berggruen y Gardels, 2012: 164.

5 *Ibid.* 162-163.

En tal sentido, debe constar también el hecho de que, mientras los tecnócratas fundan su legitimidad y autoridad en los avances de la ciencia y la tecnología, los *meritócratas* lo hacen sobre la base sólida de una sabiduría práctica, desprejuiciada y, lo que es más importante, sustentada en una rica experiencia. Ahora bien, este nuevo tipo de orden democrático presupone un “pacto social”, que permita el establecimiento de un gobierno que “aportará los medios de bienestar y de realización personal para todos mediante unos mínimos sociales, la garantía de derechos humanos básicos, la libertad de expresión y el imperio efectivo de la ley”<sup>6</sup>. En otras palabras, la idea seminal de la *gobernanza inteligente* no se separa de la idea democrática de un Estado fuerte, responsable y limitado, como lo hemos visto en nuestra propuesta introductoria, que contará de este modo con la capacidad para asegurar las condiciones de “excelencia, honestidad y transparencia en la administración”. Puesto que en la toma de decisiones encontraremos siempre, “un funcionariado altamente formado, retribuido en términos competitivos respecto de los del sector privado, (que) debería ser sujeto a exámenes a fin de poder acceder a un cargo. Las actividades económicas ajenas a su función estarían prohibidas. De otra parte, el personal burocrático debería mostrarse por encima de la liza partidista”<sup>7</sup>.

Asimismo, en el diagnóstico propuesto por Berggruen y Gardels, se asume la tarea de garantizar el funcionamiento de una suerte de *tecnoburocracia* funcional, en la cual, “los funcionarios probadamente competentes serían ascendidos a puestos más elevados, asumiendo las lecciones de políticas que funcionaron en un ámbito para trasplantarlas donde fuera viable. De este modo la excelencia meritocrática pasaría por encima de las conexiones políticas y los intereses privados. Diez años de servicio sería el plazo máximo para evitar un arraigo excesivo en los intereses locales y el amiguismo”<sup>8</sup>.

---

6 *Ibid.* 164.

7 *Ibid.* 178-179. El paréntesis es mío.

8 *Ibid.* 179-180.

En el estudio de Berggruen y Gardels, el modelo weberiano de burocracia, como lo hemos visto más arriba, resulta reconducido en el contexto social y político del mundo actual, aunque reconociendo el hecho de que las estructuras gubernamentales y administrativas de las sociedades del pasado, “no se corresponden con la era de la información y la globalización, en la cual los ciudadanos –si deciden estar informados– tienen acceso al mismo conocimiento que su clase gobernante”<sup>9</sup>. De aquí que en las sociedades del futuro debe procederse a una combinación entre la eclosión del conocimiento en ciencias con la revolución actual de la información. Todo con el objetivo de asegurar la supervivencia de la especie humana, superando con ello el “modelo primitivo y competitivo de evolución”, identificado sumariamente con una suerte de “supervivencia de los más aptos”, sustituyéndolo por “otro menos conflictivo, más inteligente y cooperativo: el sistema que resulta de la «supervivencia de los más sabios»”, al que Berggruen y Gardels proponen denominarlo “armonismo”. En circunstancias tales que este último representaría “la alternativa del siglo XXI a una noción estrecha de «progreso» que, a pesar de haber conseguido unos avances portentosos, ha acarreado también perjuicios atroces derivados de su ambición: extinción de la diversidad cultural, vidas sacrificadas y un medio ambiente deteriorado”<sup>10</sup>.

En cualquier caso y en la medida en que Berggruen y Gardels no se proponen poner fin a la democracia una-persona-un-voto –tal como la conocemos en las democracias occidentales–, transfiriendo la soberanía popular a una “élite meritocrática”, como ya ha sucedido, en la época reciente, con el mandarinato del Partido Comunista en China, los dos autores manifiestan su fidelidad y confianza en el modelo de la democracia electoral estadounidense, siempre que:

---

9 *Ibid.* 186.

10 *Ibid.* 258-259.

En lugar de limitarse a accionar el resorte del interés egoísta o de que se exhorte al electorado a escudriñar la espesa maraña de manipulaciones e intereses de los grupos de presión en época electoral, este público tendría que ser capaz de decidir sobre políticas bien meditadas propuestas por organismos en los que se haya depositado la confianza de velar por los intereses comunes a largo plazo<sup>11</sup>.

En resumen, la propuesta de Berggruen y Gardels incorpora en su modelo de *gobernanza inteligente* bien determinados elementos meritocráticos, como el necesario contrapeso a la cultura política occidental de los grupos de presión, por una parte, y al cortoplacismo de la democracia electoral, por otra. En este sentido, el rol y función de los políticos profesionales quedaría limitado por las nuevas exigencias de electorados bien informados, con capacidad, tanto para pedir cuentas a sus gobernantes, como, lo que a la larga resulta más importante, para articular una demanda calificada de resultados concretos. De aquí que, como en el argumento de los teóricos de la *democracia deliberativa*, el presupuesto de la *gobernanza inteligente* exige una cuantas condiciones que, en el contexto de la globalidad, habrá quien piense que las mismas resultarán poco realistas si no imposible de reunir en la práctica.

---

11 *Ibid.* 98. En sus observaciones críticas sobre la democracia liberal en los años recientes, Sheldon Wolin destacó el hecho de que “el comienzo del siglo XXI encontró a la política liberal a la deriva en un mar de centrismo; sus políticos se declaran «fiscalmente conservadores, socialmente liberales»; sus teóricos hilan conceptos cada vez más finos de los derechos y se explayan acerca de cómo «las deliberaciones democráticas» podrían emular un seminario de filosofía para graduados. El estado actual de la democracia ha sido preparado por una marcada declinación en la suerte política del liberalismo y por la fragilidad de sus vínculos con los ideales democráticos”. Wolin, 2012: 16.

## LAS CONDICIONES DE LA MERITOCRACIA

El tema de la *meritocracia* fue originalmente utilizado por los investigadores dentro de la búsqueda de alternativas válidas para asegurar estabilidad y equilibrio a un orden democrático exigente asediado por la crisis. En un primer momento, autores anglosajones identificaron la tesis de la meritocracia con la encarnación del sueño liberal de la así llamada “igualdad de oportunidades” en las sociedades occidentales avanzadas, atravesadas por graves conflictos en comunidades altamente divididas y fragmentadas. De modo tal que en la última década del pasado siglo, no faltaron datos empíricos y argumentos para advertir, por primera vez, sobre el ascenso ineluctable de una *meritocracia* neutral y sin condiciones<sup>1</sup>. En un comienzo, la *meritocracia* representó el creciente “poder de la inteligencia” que, al parecer, ya contaba con medios suficientes para desplazar a quienes por nacimiento,

---

1 Véase de Michael Young, *The Rise of Meritocracy* (New York, Transaction Publishers, 1994). Con unas cuantas reediciones, este libro dio origen a una importante controversia en los medios académicos y políticos norteamericanos. Young imagina que la aceptación y reconocimiento de un *principio de mérito* puede llevar a la constitución de una nueva “clase dirigente”, compuesta por “hombres perfectamente seleccionados” después de numerosos y cuidadosos tests de inteligencia. Cf. Young, 1994: 292.

riqueza o instrucción, parecían destinados a ocupar los puestos de dirección en las sociedades occidentales.

Si bien es cierto que el tema vino al encuentro de unas cuantas semi-verdades un tanto establecidas, particularmente frente a las pretensiones tecnocráticas, fundadas éstas en la demanda social creciente de capacidad, destreza y “conocimiento experto”, por una parte y, lo que a la larga se volvió más importante, la cada vez mayor complejidad del conocimiento y la sofisticación de los descubrimientos científicos y tecnológicos de nuestros días, por otra. Sin embargo, la ineffectividad resultante y la confusión de gobernantes desinformados y mal asesorados echaron por tierra lo que pretendía convertirse en una “nueva legitimidad”, en la extendida situación de crisis del orden democrático. De modo tal que las tesis que se sustentaban en la creencia ingenua sobre las posibilidades reales de la igualdad de oportunidades en la educación y la seguridad ocupacional resultante no alcanzaron a convencer a los estudiosos e investigadores sobre el advenimiento de una nueva “clase dirigente”, que reuniría en su seno a quienes, aparentemente dotados de inteligencia superior, contaban con la capacidad para realizar un “esfuerzo mayor al promedio de la población”. De lo que se concluyó ligeramente en la probabilidad de encontrar niveles aceptables de confianza en los ciudadanos, lo suficientemente elevados como para identificar a personas con *méritos* indiscutidos, con capacidad para ocupar los puestos de mayor responsabilidad e iniciativa en la decisión política.

Ideas de este tipo pronto fueron desmentidas por sesudos estudios de científicos sociales prestigiosos<sup>2</sup>. Aunque la idea,

---

2 Es el caso del reputado economista Kenneth Arrow, Premio Nobel de Economía, quien en estudios e investigaciones relevantes llegó a desmentir la influencia o relación entre inteligencia y desigualdad. Véase K. Arrow, Samuel Bowles y Steven N. Durlauf (eds.), *Meritocracy and Economic Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2000). Véase también Samuel Bowles, Herbert Gintis y Melissa Osborne Groves, *Unequal Chances. Family Background and Economic Success* (Princeton,

desmentida desde sus orígenes, sigue rondando en medios académicos, aparentemente bien ganados para la instauración de un renovado y autosuficiente elitismo, con profundas raíces antidemocráticas. Ahora bien, la cuestión no deja de concitar el mayor interés en el debate sobre el funcionamiento y crisis del orden democrático en los años recientes. De aquí que resulta relevante en nuestros días la incorporación de la “cuestión meritocrática” al tradicional debate sobre la burocracia y la tecnocracia, hoy en día relegado, si no descartado, en los estudios e investigaciones sobre la cuestión democrática en el contexto de la globalización<sup>3</sup>. Ahora bien, si admitimos el hecho de que “hombres de mérito” existen en todas las profesiones y en todas las actividades humanas, aquí nos interesa la identificación de las cualidades del “hombre político”, que estaría dotado de las calificaciones requeridas para ocupar posiciones de dirección y responsabilidad democráticas.

---

Princeton University Press, 2005). Desde una perspectiva más analítica y normativa, Robert A. Dahl, *La igualdad política* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008). Desde un punto de vista más sociológico el estudio de Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, (Buenos Aires, Manantial, 1997). También una aproximación original al tema de las desigualdades en Charles Tilly, *La desigualdad persistente*, (Buenos Aires, Manantial, 2000).

- 3 Gracias al trabajo pionero de Berggruen y Gardels, al que me he referido en el apartado anterior, pueden hoy en día explorarse espacios de reflexión y acción, con importantes consecuencias para la teoría democrática actual en el contexto cambiante de la globalización. Un trabajo precursor en este campo es el de Zygmunt Bauman, *La globalización. Consecuencias humanas* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999).

## ¿QUÉ ES LA MERITOCRACIA Y QUÉ NO ES...?

Si la existencia de una meritocracia en ciernes pudo advertirse en las sociedades democráticas más avanzadas, la cuestión resultó mucho más complicada en las democracias periféricas y precarias de nuestra América Latina. Tal vez no le falten razones a Christopher Lasch para afirmar que “la meritocracia es una parodia de la democracia”, puesto que, en su argumento, las élites meritocráticas no están preparadas para el liderazgo político desde el momento en que viven más interesadas en preservar sus privilegios, ligados a su inteligencia, librándose así de “la suerte de la mayoría”<sup>4</sup>. Con esto, Lasch parece referirse a una meritocracia tecnocrática como la nueva aristocracia ligada al talento, que ciertamente nunca llegó a consolidarse en las posiciones de dirección y responsabilidad. Por el contrario, el surgimiento de una meritocracia no siempre se manifiesta en las luchas por el poder político o económico: el reclutamiento de los meritócratas se extiende más allá del espacio de la burocracia tradicional y de las tecnocracias apolíticas. Se trata de un fenómeno reciente que, bajo condiciones de incertidumbre, puede situarse dentro de la discusión sobre el “nuevo liderazgo” en las democracias del siglo XXI.

No debemos hilar muy fino para advertir el hecho de que en la experiencia histórica reciente de nuestros países, encontramos indicios suficientes para descubrir la presencia de un personal capaz y calificado que, desprovisto de las pretensiones tecnocráticas, por una parte, y del inmovilismo de los burócratas, por otra, puede entrar en la categoría de personas “con méritos suficientes” para asegurar el funcionamiento efectivo de una *gobernanza democrática*. En este sentido puede afirmarse que un “fenómeno meritocrático” resulta perceptible en círculos reducidos, tanto de la tradicional burocracia como de la apolítica tecnocracia.

---

4 Cf. Lasch, 1996: 43-44.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones de la relevancia meritocrática? En su estudio sobre la *gobernanza inteligente*, Berggruen y Gardels ya adelantaron una cuantas calificaciones para identificar a los meritócratas en las sociedades y sistemas políticos de nuestro tiempo, como lo hemos visto en el apartado anterior. Aquí voy a detenerme en lo que, en mi opinión, son las *condiciones* sociales y políticas que nos permiten hablar de un fenómeno, rico en implicaciones sociales y políticas para la construcción del orden democrático, que trasciende significativamente a la burocracia y tecnocracia tradicionales:

1. *La sabiduría práctica.* Esta implica la dotación de capacidades y conocimientos que han pasado la prueba de las realizaciones efectivas. No se trata de conocimientos abstractos y sistemáticos, como los que nos proveen las ciencias y la tecnología. La meritocracia no debe asociarse con la posesión de títulos o diplomas. Se trata más bien de la posesión de aquellos saberes que encontramos en la rica experiencia de grupos humanos que podrían haberse mantenido excluidos de las decisiones políticas y de los cargos de dirección. La sabiduría práctica implica un “justo conocimiento de las cosas”, lo que permite a determinados dirigentes ubicarse por “encima del promedio”, llegando a representar modelos de comportamiento para los dirigidos. Su mensaje persuasivo, expreso *sine ira et studio*, cuenta con la capacidad de comunicarse y hacerse valer en situaciones críticas y de gran incertidumbre. Tal vez la cualidad más determinante del meritócrata radica en la ausencia de prejuicios, lo que lo conduce a relacionarse y hacerse aceptar en diversos escenarios, sin euforia ni excitación por sus dirigidos.

2. *Sentido del Estado y del interés general.* En la conciencia meritocrática siempre encontraremos el así denominado sentido del Estado. Del Estado entendido en su función de instrumento de mediación de los diversos intereses. En este sentido, los meri-

tócratas son hombres de Estado o estadistas en formación. La distinción entre el Interés general, superior, y los intereses privados estará siempre presente en sus declaraciones y ejecutorias. Ello lo distingue netamente de los tecnócratas, celosos de su autonomía frente a los diversos grupos asociados con la distribución del poder, siempre pendientes de su interés personal o privado. La búsqueda del interés general más bien coincide con la del auténtico burócrata, comprometido y consciente de su deber.

3. *Una larga experiencia en el manejo de las cuestiones políticas.* No todos los que se han mantenido cerca de la competición y negociación política pueden reclamar para sí estar dotados de una “larga experiencia”. Sobre todo, los “triunfadores en todas las contiendas” y los que meten sus narices allí donde nadie los esperaba están muy lejos de poseer los méritos que asigna la experiencia. El meritócrata sabe y está convencido de que puede aprender tanto de los triunfos como de las derrotas y no puede pretender estar presente en todas las situaciones. Su experiencia más bien debe asociarse con los esfuerzos y empeños comprometidos con la búsqueda de la verdad efectiva. Ello se manifiesta particularmente en las coyunturas críticas y en las innovaciones institucionales que demandan un “saber hacer” práctico. Un saber que haya sido sometido a la prueba del ensayo y error. De aquí que no debe confundirse al meritócrata con el sabedor profesional pragmático, que siempre dice poseer una opinión sobre todas las cuestiones y, por lo mismo, cree estar autorizado para intervenir en todas la situaciones.

4. *Tolerancia ante la crítica y capacidad de autocrítica.* Contra una idea un tanto extendida, la intervención meritocrática debe estar desprovista de la arrogancia y autosuficiencia que encontramos en las intervenciones de tecnócratas y burócratas. Frente a la crítica, el meritócrata responde en base a la prudencia y serenidad que le da la experiencia. Ello está en el origen de

aquella *sabiduría práctica*, que lo separa significativamente del simplificador populista y de la ambigüedad tecnocrática. En la búsqueda y funcionamiento del orden democrático, el meritócrata siempre estará dispuesto a ubicar su buen juicio en la discusión y el debate público. Por lo mismo, rehúye al *ideologismo* que, en palabras de Sartori, representa “el derecho a no tener razón y a pisotear la razón”<sup>5</sup>. Características meritocráticas, ancladas en la capacidad, justo conocimiento de las cosas y, en fin, en el sentido del Estado y del interés general, encontramos en líderes de la talla de Mahatma Gandhi, Martin Luther King y Nelson Mandela, abanderados de causas justas –inicialmente identificadas con los intereses y demandas de un sector social bien determinado–, que llegaron a interpretar la reinvidicación histórica de sus seguidores frente a las arbitrariedades del poder establecido. El liderazgo democrático nunca entrará en conflicto con la meritocracia en la medida en que ésta representa altos niveles de legitimidad y eficiencia para las instituciones de un genuino orden democrático.

### ¿DÓNDE ESTÁN LOS MERITÓCRATAS?

No deja de ser del mayor interés el hecho de que encontremos indicios significativos de relevancia meritocrática en dos principales grupos: el de los *profesionales políticos* y el de los *intelectuales públicos*. En todo caso, no todos los meritócratas son *profesionales políticos*, ni todos los *profesionales políticos* son meritócratas; no todos los meritócratas son *intelectuales públicos*, ni todos los *intelectuales públicos* son meritócratas. Aunque resulta muy significativo que los meritócratas hayan adquirido esa “larga experiencia” –de la que hablamos en el apartado anterior–, en contacto con la administración o gestión de *lo público*. En este

---

5 Sartori, 1993: 57.

sentido, la meritocracia en los sistemas democráticos aparece identificada en casi todos los casos con la cuestión del *liderazgo democrático*.

1. *Política de partido y liderazgo democrático*. El aprendizaje político en el seno de los partidos políticos no debe desdeñarse desde el momento en que la experiencia del poder y de la oposición constituye una reserva de conocimientos, imprescindible para quienes “viven de y para la política” –Max Weber *dixit*–, lo que los distingue a los profesionales de la política de los individuos carismáticos, improvisados y recién llegados al mundo de la política. En la medida en que la política no se reduce a lo que dicen y hacen los políticos y lo que exhiben los medios de comunicación, una *política de outsiders*, como la que ha prevalecido en el ascenso de líderes populistas al poder, se encuentra reñida con la lógica de la construcción del orden democrático.

Comienza a considerarse lejana la época en que la *forma partidista de hacer política* era la norma en la lucha por el poder y la influencia, asociándola con la formación de una *cultura política democrática*, siempre en la base de la democratización en marcha. Si bien es cierto que los teóricos de la *competitive democracy* –Schumpeter y Dahl, entre los más representativos– desarrollaron la concepción weberiana de la “política como profesión” dentro de una comprensión ampliada de una *party politics* cargada de promesas para el funcionamiento institucional del orden democrático, no lo es menos el hecho de que los desarrollos recientes de los partidos y sistemas de partidos representan, con mayor frecuencia de la que se podría pensar, retrocesos en el camino hacia la democratización. De modo tal que esta última no garantizó el despliegue de una competición efectiva en la formación y extensión de la ciudadanía. Klaus von Beyme lo observó hace cierto tiempo en el contexto de especialización de la clase política democrática. Según él, “la clase política no es tanto una comunidad de actores que desarrolla una actuación conjunta

concreta sino la abstracción de ciertas tendencias de desarrollo de las sociedades modernas”<sup>6</sup>. Tendencias que acompañan una cierta especialización de las élites: las élites partidistas –profesionales de la política de partido– entran a competir con otras élites (plutocráticas, oligárquicas, tecnocráticas, etc.).

Ahora bien, el declive profundo de los partidos en la época reciente debe asociarse con el abandono de las tareas que conlleva la especialización política: la popularidad de los dirigentes políticos nunca estuvo más baja que en el tiempo que corre:

Se mire como se mire –advierte Moisés Naím en sus consideraciones sobre el *fin del poder*–, desde los años noventa, los partidos políticos han tenido una mala racha. En la mayoría de los países, los sondeos de opinión muestran que el prestigio y el valor que tienen para los votantes a quienes presumiblemente sirven están disminuyendo y, en algunos casos, se han hundido hasta extremos sin precedentes (...) Para ganar elecciones los partidos políticos empezaron a apoyarse cada vez menos en el poder de convocatoria de sus ideales y más en técnicas de marketing, el atractivo mediático de sus candidatos y, por supuesto, el dinero que lograban recaudar”<sup>7</sup>.

Contra una idea un tanto extendida, la dinámica política actual difiere de la época precedente y se presenta favorable a los liderazgos políticos. Y si hasta no hace mucho los partidos fueron considerados ante todo como los *teams of office-seekers* (equipos de buscadores de cargos), según la muy citada expresión de Anthony Downs, la misma hoy parece reservada particularmente a las “cúpulas dirigentes de los partidos”, sea a los que retienen el

---

6 Klaus von Beyme, 1995: 266. Cf. Avril, 1990: 14-19. Véase Mair, 1997.

7 Moisés Maím: 2013: 348-349. Véase el apartado “Políticos en la penumbra o la política espuria”, en Manuel Alcántara Sáez, 2012: 88-93.

control de las etiquetas partidistas, o bien a los que representan a la firma partidista como si se tratara de una empresa. Michel Offerlé lo observó hace cierto tiempo:

Sobre el mercado más amplio de los bienes políticos, empresarios independientes o asalariados, pequeños profetas políticos, grupos (clubes, órganos de prensa, grupos de intereses, partidos) están compitiendo por la autoridad política, para legislar sobre los límites de la acción política y sobre la manera legítima de resolver los problemas que se imponen: los empresarios políticos *stricto sensu* (*los que viven de y por la política*) se confrontan con otros empresarios, aficionados preclaros, periodistas políticos, comentaristas y politólogos, todos productores de bienes políticos<sup>8</sup>.

Ello parece asociado con la necesidad, en los sistemas políticos occidentales, de una efectiva *profesionalización* de los políticos:

Si los partidos se reducen en la práctica a un colectivo de profesionales de la política –observa Joan Botella–, no es de extrañar que sus miembros sean contemplados como un grupo con una experiencia vital o laboral *ajena a la mayoría de sus conciudadanos*<sup>9</sup>.

---

8 Michel Offerlé, 2004: 35. Sobre la naturaleza de la competición partidista y su relación con las *identidades colectivas* Cf. Offe, 1992: 89-109. Sobre la organización del trabajo profesional en el círculo dirigente de los partidos Cf. Webb y Kolodny, 2006: 337-347 y Wolinetz, 2007:127-161. Véase también Seiler, 2003.

9 Joan Botella en J.M. Vallès y X. Ballart, 2012: 38. Véase el clásico de Anthony Downs, 1973. Sobre la inevitabilidad de la profesionalización véase los trabajos de Michel Offerlé, 1999 y Sawicki en Offerlé, 1999: 135-170. Sobre la contradicción entre el *espacio político de la democracia* y la estructuración de los partidos véase el trabajo colectivo de Christophe Boutin y Frédéric Rouvillois, 2005.

Es en este contexto, de reordenamiento de las prácticas políticas o partidistas, que puede hablarse del surgimiento de un nuevo liderazgo, surgido en medio de la crisis de los partidos y en buena medida independiente de la estructura partidista. En este sentido, el *liderazgo meritocrático* debe interpretarse como un esfuerzo de relanzamiento o de revalorización de la política de partido en nuestros días. La acción partidista en las democracias occidentales ya no se reduce al conocido y muy rechazado *do-ut-des* clientelista de los dirigentes políticos tradicionales en las campañas electorales. Puesto que la capacidad de movilización y participación de los ciudadanos en la política se extiende hoy en día más allá de la práctica electoral: las tareas de innovación y movilización políticas implican capacidad y conocimientos, estrechamente asociados con una *sabiduría práctica*, sustentada en una gran *experiencia desprejuiciada* y un genuino *sentido del Estado y del interés general*.

El liderazgo de los partidos puede activarse de nuevo con el ascenso de meritócratas a los puestos de dirección política. Como referentes meritocráticos en la política latinoamericana actual creo identificar a los ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Ricardo Lagos (Chile), Julio María Sanguinetti (Uruguay), Oscar Arias (Costa Rica), Osvaldo Hurtado (Ecuador), entre los más representativos. También pueden destacarse características meritocráticas –como las señaladas más arriba– en los políticos de las transiciones críticas del fin de siglo: Patricio Aylwin en Chile, Valentín Paniagua en Perú, en fin, Ramón J. Velásquez en Venezuela.

2. *El mundo de los intelectuales públicos*. En la tradición elitista el término *intelectual* estaba reservado para una categoría de personas, asociada con la inteligencia, un alto nivel cultural o una refinada educación, contraponiéndolo a las “personas vulgares o de intereses exclusivamente prácticos”<sup>10</sup>. Norberto Bobbio se ocupó en uno de

---

10 Cf. Altamirano, 2013: 31.

sus últimos libros de advertirnos que, mientras la tarea del político es tomar decisiones, “la tarea del intelectual es agitar ideas, sacar a la luz problemas, elaborar programas o bien, sencillamente teorías generales (...) La tarea del creador (o manipulador) de ideas es persuadir o disuadir, animar o desanimar, expresar juicios, dar consejos, hacer propuestas, inducir a las personas a las que se dirige a formarse una opinión de las cosas”<sup>11</sup>. Pero, la expresión fue entrando en desuso con el ascenso de los tecnócratas a los puestos de dirección política, dejando al intelectual un rol marginal en la relación de fuerzas políticas: Refiriéndose al mundo intelectual del siglo XX, Tony Judt observó:

El siglo XX es el siglo de los intelectuales. Y en él hubo todo tipo de traiciones, acuerdos y compromisos. El problema es que hoy vivimos una época en la que las traiciones, los compromisos, las ilusiones, las desilusiones, odios, etcétera, acaparan todo el protagonismo. De modo que requiere un esfuerzo consciente identificar y preservar la esencia de lo que la vida intelectual tuvo de positivo en el siglo XX<sup>12</sup>.

No faltan razones para pensar con Tomás Maldonado sobre el hecho de que “si nos fijamos bien no es la primera vez que, en este siglo, se constata el florecimiento de una ola de indiferencia, e incluso de hostilidad en relación al tema de los intelectuales”<sup>13</sup>. Sin embargo, en los años recientes y en la medida en que la distinción con los expertos científicos y técnicos tardó en establecerse con base firme en los diversos estudios e investigaciones, el rol de los intelectuales comenzó a ser objeto de depuración:

---

11 Bobbio, 1998: 73.

12 Tony Judt con Timothy Sneider, 2013; 273-274. Véase también las reflexiones críticas (“El mundo que hemos perdido”) en Judt, 2008: 13-34.

13 Maldonado, 1998: 12. Cf. Ramos Jiménez en Hofmeister y Mansilla, 2003: 107-108.

“Los intelectuales –puntualizó Jeffrey C. Goldfarb en su conocido texto– son tipos especiales de extranjeros que prestan atención singular a sus facultades críticas, que actúan de forma autónoma de los centros de poder y se dirigen a un público general, desempeñando en las sociedades democráticas *el papel especializado de fomentar la discusión informada sobre temas sociales urgentes*”<sup>14</sup>.

Después de una larga reflexión sobre la exclusión de hecho de los intelectuales del debate público, Pierre Bourdieu no encontró reparos para invitar a la creación de una verdadera *Internacional de los intelectuales*, dedicada a la defensa de la autonomía del campo, frente a la intrusión de los expertos tecnócratas, por una parte, y a la de clase política, por otra. Porque, en sus palabras:

El intelectual es un personaje bidimensional: sólo existe y subsiste como tal, si por una parte, existe y subsiste un *mundo intelectual autónomo (es decir independiente de los poderes religiosos, políticos, económicos)*, cuyas leyes específicas respeta, y si, por otra parte, la autoridad específica que se elabora en este universo a favor de la autonomía está comprometida en las luchas políticas<sup>15</sup>.

En cualquier caso, parece ya superado el tiempo en que Jean-Paul Sartre lanzó su muy citada provocación. “El intelectual –afirmó el filósofo– es alguien que se mete en lo que no le concierne”<sup>16</sup>. Y en referencia al público “cautivo” de los intelectuales –en cuanto

14 Goldfarb, 2000: 55. No debemos olvidar que Alvin Gouldner en su muy comentado escrito afirmó que los intelectuales forman parte de lo que él denominó “cultura del discurso crítico”, una cultura que en sus palabras: “prohíbe basarse en la persona, la autoridad o el status social del hablante para justificar sus afirmaciones”. Cf. Gouldner, 1979: 49.

15 Pierre Bourdieu, 2000: 187.

16 Jean-Paul Sartre, 1987: 93. Citado por Altamirano, 2000: 113.

miembros de lo que él denominó “una tribu inquieta”–, Carlos Altamirano lo circunscribió a dos circuitos de público: “el de los otros miembros de su medio (el campo intelectual, en el vocabulario de Bourdieu), sus pares, donde están también sus rivales, y el del *auditorio más profano, pero también más amplio, que le da mayor resonancia a su palabra*. La autoridad que tiene entre sus pares no le asegura el reconocimiento del público profano, y viceversa”<sup>17</sup>.

A medida que el intelectual se fue comprometiendo con la acción política, debió hacerse cargo de unas cuantas responsabilidades en un mundo que no era precisamente el suyo, el de los políticos profesionales. Su intervención en el debate público está en el origen de la expresión *intelectual público*: no es un científico experto ni es un alto funcionario del espíritu, es ante todo un *ciudadano* que se manifiesta contra todo tipo de simplificaciones, contra todo mesianismo, en fin, contra el reduccionismo del discurso mediático:

Al intervenir en el debate o al suscitarlo –advierte Altamirano en la introducción de su escrito crítico–, el intelectual público suele valerse de su competencia en alguna disciplina, pero pretende *una comunicación que no se limite a sus colegas ni al campo disciplinario al que pertenece*. La democracia es su ambiente propicio<sup>18</sup>.

---

17 Altamirano, 2000: 115. En su referencia al ambiente académico norteamericano, en abierto contraste con el de los *intelectuales públicos*, Edward W. Said, observó de manera crítica; “resulta aleccionador y casi aterrador comparar el mundo del discurso intelectual académico, *por regla general de un hermetismo y una falta de combatividad atestados de jerga y poco amenazadores*, con lo que la esfera pública ha venido haciendo en todas partes”. Said, 2006: 151. El subrayado es mío. Asimismo, contra la combatida “corrección política” de los académicos y expertos “que no piensan de modo independiente”. Cf. Said, 2007: 96.

18 Altamirano, 2000: 11. El subrayado es mío. Véase H. C. F. Mansilla en Hofmeister y Mansilla, 2003: 17-44.

Ahora bien, la cuestión de los intelectuales siempre ha sido polémica y, como tal, siempre ha estado rodeada de extendida controversia. De aquí que no deja de tener importancia la cuestión de saber: ¿Existe un espacio específico, reservado a los meritócratas, en el campo especializado de los intelectuales? O, en otras palabras ¿cómo un intelectual deviene meritócrata en el mundo actual? ¿reúne el intelectual las características de la meritocracia? Interrogantes que nos asedian en nuestro intento por relacionar a los *intelectuales públicos* con los *profesionales de la política*: la política como profesión se extiende más allá del campo de acción de los intelectuales. Ello resulta tan problemático como relevante en el proceso de toma de decisiones, cuando el intelectual debe asumir lo que Judt denominó “el peso de la responsabilidad”<sup>19</sup>, y el político debe hacerse cargo de las consecuencias y de los alcances de su acción o inacción.

Una meritocracia intelectual sólo es posible bajo condiciones de gravedad y de urgencia, cuando la respuesta de los responsables políticos es superada por la demanda efectiva de los ciudadanos, provocando con ello situaciones de peligrosa inestabilidad institucional. A partir del debate que comienza a hacerse público –intervención decidida de los ciudadanos, independientemente de la dimensión del grupo demandante– la respuesta de la *gobernanza democrática* requiere la intervención serena y prudente de los intelectuales meritócratas. A la vista

---

19 En la hermosa introducción a su estudio sobre Albert Camus, Raymond Aron y Léon Blum, tres intelectuales franceses muy distintos, que vivieron los encuentros y desencuentros de la vida política promediando el pasado siglo, Tony Judt sentenció: “Estos hombres no representaron un modelo beligerante del compromiso social o político francés; se representaban, en definitiva, solo a sí mismos y a aquello en lo que creían (...) Durante su vida fueron incomprendidos hasta el punto de que ellos mismos a veces comprendieron mucho mejor que sus contemporáneos lo que estaba sucediendo a su alrededor. El aprecio y el conocerse a sí misma de su comunidad, como el búho de la sabiduría, sólo llegó al anochecer”. Judt, 2014: 13 y 48.

del público, tal intervención no necesariamente se hará efectiva desde las posiciones establecidas del poder político, pero su influencia alimentará significativamente a las más diversas causas de la demanda colectiva. En la experiencia latinoamericana reciente y en medio de un clima enrarecido por la antipolítica, encontraremos claros ejemplos de intelectuales públicos comprometidos con la defensa de lo que en este libro he asumido como orden democrático. Piénsese en los Mario Vargas Llosa, Enrique Krauze, Fernando Mires y H.C.F. Mansilla, entre los más representativos. Cada uno desde su disciplina personal y a partir de su rica experiencia en el debate público, representan lo mejor del pensamiento democrático latinoamericano genuino de la época reciente, la época del desencanto y de la incertidumbre democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. y B. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Ackerman, Bruce (1995), *El futuro de la revolución liberal*, Barcelona, Ariel.
- Aldrich, John H. (2012), *¿Por qué los partidos políticos? Una segunda mirada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Albrow, Martin C. (1970), *Bureaucracy*, Londres, Pall Mall Press.
- Alcántara Sáez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2006), *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina.
- \_\_\_\_\_ (2012), *El oficio de político*, Madrid, Tecnos.
- Allum, Percy (1997), *Democrazia Reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, Torino, UTET Libreria.
- Almond, Gabriel A. (1999), *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Altamirano, Carlos (2013), *Intelectuales. Notas de investigación sobre una tribu inquieta*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Álvarez Junco, José (2012), "Liderazgo, caudillaje y democracia" en Ludger Mees y Xosé M. Núñez Seixas (coords.), *Nacidos para mandar, liderazgo, política y poder. Perspectivas comparadas*, Madrid, Tecnos, 45-58.

- Anderson, Lisa (1999), *Transitions to Democracy*, New York, Columbia University Press.
- Arendt, Hanna (2006), *Hombres en tiempos de oscuridad*, Barcelona, Gedisa.
- Arnson, Cynthia, Ariel C. Armony et al. (comps.) (2009), *La "nueva izquierda" en América Latina; Derechos humanos, participación política, y sociedad civil*, Washington, Woodrow Wilson Center/Universidad Torcuato Di Tella/CELS.
- Aron, Raymond (1997), *Escritos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arrow, Kenneth, Samuel Bowles y Steven Durlauf (eds.) (2000), *Meritocracy and Economic Inequality*, Princeton, Princeton University Press.
- Avril, Pierre (1990), *Essais sur les partis politiques*, Paris, Payot.
- Bachrach, Peter (1973), *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Badie, Bertrand y Birnbaum, Pierre (1979), *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset.
- Baquero, Marcello (2000), *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*, Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS.
- Baquero, Marcello, Henrique Carlos de Oliveira de Castro y Rodrigo Stumpt González (orgs.) (1998), *A Construção da Democracia na América Latina. Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*, Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS.
- Ballart, Xavier (2012), "Incompetencia ¿Sobran políticos y faltan expertos?" en J. M. Vallès y X. Ballart (eds.), *Política para apolíticos. Contra la dimisión de los ciudadanos*, Barcelona, Ariel, 117-122.
- Barber, Benjamin R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, California, California University Press.
- Barber, Benjamin R. (2000), *Un lugar para todos*, Buenos Aires, Paidós.
- Bauman, Zigmunt (1997), *Legisladores e intérpretes*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- \_\_\_\_\_ (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_\_ (2001), *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2004), *La sociedad sitiada*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich (1998), *Democracy without Enemies*, Cambridge, Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (1999), *La invención de lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Beltrán, Miguel (1998), “Burocratización” en Giner, Salvador *et al.*, *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza, 71-72.
- Benavente Urbina, Andrés y Julio Alberto Cirino (2005), *La democracia defraudada. Populismo revolucionario en América Latina*, Buenos Aires, Grito Sagrado Editorial.
- Bencini, Fabricio (1991), “Burocratización”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 172-179.
- Bendix, Reinhard (1970), *Max Weber*, Buenos Aires, Amorrortu.
- \_\_\_\_\_ (1974), *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.
- \_\_\_\_\_ (1975), *La razón fortificada. Ensayos sobre el Conocimiento Social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Berggruen, Nicolas y Nathan Gardels (2012), *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre Occidente y Oriente*, Madrid, Taurus.
- Bermeo, Nancy (2003), *Ordinary People in Extraordinary Times: The Citizenry and the Breackdown of Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Bernstein, Reinhard J. (1982), *La reestructuración de la teoría social y política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Beyme, Klaus von (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
- Bettelheim, Charles (1978), *Las luchas de clases en la URSS. Segundo Período 1923-1930*, México, Siglo XXI.
- Blanco Valdéz, Roberto L. (2001), *Las conexiones políticas*, Madrid, Alianza.
- Blau, P.M. y R. A. Schoenherr (1971), *The Structure of Organizations*, New York, Basic Books.

- \_\_\_\_\_ (1973), “New forms of power” en Salaman, G. y K. Thompson (comps.), *People and Organization*, Londres, Longman, 13-24.
- Blau, P.M. (1956), *Bureaucracy in Modern Society*, Nueva York, Random House
- \_\_\_\_\_ (1970), *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Blondel, Jean y César Cansino (eds.) (1998), *Political Leadership in Changing Societies*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Bobbio, Norberto (1985), “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos” en Norberto Bobbio *et al.*, *La crisis de la democracia*, Barcelona, Ariel, 5-25.
- \_\_\_\_\_ (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1988), *Las ideologías y el poder en crisis*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1991), “Oligarquía”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1067-1070.
- \_\_\_\_\_ (1998), *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Paidós.
- Botella, Joan (2012), “Divorcio. ¿A qué se debe el creciente divorcio entre ciudadanos y partidos?” en J. M. Vallès y X. Ballart (eds.), *Política para apolíticos. Contra la dimisión de los ciudadanos*, Barcelona, Ariel, 33-38.
- Bourdieu, Pierre (2000), *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, EUDEBA.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Pensamiento y acción*, Caracas, Monte Ávila.
- Bowles, Samuel, Herbert Gintis y Melissa Osborne Groves (2005), *Unequal Chances, Family Background and Economic Success*, Princeton, Princeton University Press.
- Bourricaud, François (1980), “A quelles conditions les sociétés post-industrielles sont-elles gouvernables”, en Jean-Louis Seurin (comp.), *Le démocratie pluraliste*, Paris, Economica, 141-164.
- Bouchard, Lucien-Pierre (2000), *Schumpeter. La démocratie désenchantée*, Paris, Michalon.
- Boudon, Raymond (2005), *Tocqueville aujourd’hui*, Paris, Odile Jacob.

- Boullier, Dominique y Eric Macé (2002), "Au-delà des partis?", *Cosmopolitiques. Cahiers théoriques pour l'écologie politique*, 12: 43-67.
- Boutin, Christophe y Frédéric Rouvillois (dir.) (2005), *Partis politiques et démocratie. Inséparables mais incompatibles?*, Paris, François-Xavier de Guibert Edition.
- Burnham, James (1941), *La revolución de los directores*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Breuer, Stefan (1996), *Burocracia y carisma. La sociología política de Max Weber*, Valencia (España), Alfons El Magnánim.
- Broncano, Fernando (2006), *Entre ingenieros y ciudadanos. Filosofía de la técnica para días de democracia*, Madrid, Montesinos.
- Calderón, Fernando y Mario R. Dos Santos (1995), *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Carothers, Thomas (2006), *Confronting the Weakest Link. Aiding Political Parties in New Democracies*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Carr, E. H. (1974), *Historia de la Rusia Soviética. El Interregno (1923-1924)*, Madrid, Alianza.
- Carter, April y Geoffrey Stokes (eds.) (2002), *Democratic Theory Today*, Cambridge, Polity Press.
- Castañeda, Jorge G. (1994), *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Castells, Manuel (1993), *La sociedad de la información*, Madrid, Alianza.
- Castoriadis, Cornelius (1973), *La société bureaucratique. Les rapports de production en Russie*, vol. 1, París, Unión Générale d'Éditions.
- Cavarozzi, Marcelo y Manuel Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario (Argentina), Homo Sapiens.
- Châtelet, François y Évelyne Pisier-Kouchner (1981), *Les conceptions politiques du XXe. Siècle*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (2001), "Introducción. Política, instituciones y ciudadanía en América Latina", en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.

- Chitarin, Attilio (1973), "Problemas de la transición del capitalismo al socialismo en la URSS", en Varios Autores, *Teoría del proceso de transición*, México, Pasado y Presente, 125-140.
- Cerroni, Umberto (1976), *Teoría política y socialismo*, México, Ediciones Era.
- Coicaud, Jean-Marc (2000), *Legitimidad política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*, Rosario, Homo Sapiens.
- Colas, Dominique (1982), *Le léninisme. Philosophie et sociologie politiques du léninisme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Colombo, Ariel (1998), "La democracia y sus teóricos", en Eugenio Kva-ternik (comp.), *Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los 90*, Buenos Aires, Paidós/Universidad del Salvador, 69-207.
- Combellas, Ricardo (1988), *La democratización de la democracia*, Caracas, IFEDEC.
- Comte, Auguste (2003), *Science et politique. Les conclusions générales du Cours de philosophie positive*, Paris, Pocket.
- Couffignal, Georges (comp.) (1994), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Couffignal, Georges (dir.) (2007), *Amérique latine. Les surprises de la démocratie*, Paris, IHEAL/La Documentation Française.
- Crick, Bernard (2001), *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets Editores.
- \_\_\_\_ (2004), "Politics as a Form of Rule: Politics, Citizenship and Democracy", en Adrian Leftwich (ed.), *What is Politics? The Activity and its Study*, Cambridge, Polity Press.
- Crozier, Michel (1969), *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Daalder, Hans (2007), "¿Partidos negados, obviados o redundantes? Una crítica", en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 49-69.
- Dabène, Olivier (1997), *Amérique latine. La démocratie dégradée*, Paris, Editions Complexe.
- Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom (1971), *Política, economía y bienestar*, Buenos Aires, Paidós.

- Dahl, Robert A. (1991a), *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- (1991b), *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Alianza.
- (2002), *La democracia económica. Una aproximación*, Barcelona, Harcer.
- (2008), *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2012), *La democracia*, Barcelona, Ariel-Quintaesencia.
- Dahrendorf, Ralph (2002), *Después de la democracia. Entrevista de Antonio Polito*, Barcelona Crítica.
- Dalton, Russell J. (1996), *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Chatham (New Jersey), Chatham Publishers.
- David, Gérard (1998), *La démocratie. Mémoire et perspectives d'un projet politique*, Paris, Editions du Temps.
- De la Cruz, Rafael (1987), *Tecnología y poder*, México, Siglo XXI/CENDES-UCV.
- De la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti (eds.) (2008), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, FLACSO/Ministerio de Cultura.
- Del Búfalo, Enzo (2011), *Adiós al socialismo*, Caracas, Bid & Co.
- Della Porta, Donatella (2000), "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption", en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 202-228.
- Deutscher, Isaac (1969), *Las raíces de la burocracia*, Barcelona, Anagrama.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- (2008), *The Sprit of Democracy. The Struggle To Build Free Societies Throughout The World*, New York, Holt Paperbaks.
- Diamond, Larry y Marc Plattner (eds.) (1996), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales.
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner y Diego Abente Brun (eds.) (2008), *Latin America's Struggle for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1991), "The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en W. W. Powell y P.J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 63-82.
- Di Tella, Torcuato S. (comp.) (1998), *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Donegani, Jean-Marie y Marc Sadoun (1994), *La démocratie imparfaite. Essai sur le parti politique*, Paris, Gallimard.
- Dorna, Alexandre y Patrice Georget (2004), "Tableaux d'un malaise démocratique du point de vue de la psychologie politique", en A. Dorna y P. Georget (eds.), *La démocratie peut-elle survivre au XXIe siècle. Psychologie politique de la démocratie*, Paris, In press Éditions, 19-60.
- Downs, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- Duverger, Maurice (1957), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1972), *Las dos caras de Occidente*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1975), *Sociología de la política*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Le Lièvre libéral et la tortue européenne*, Paris, Albin Michel.
- Elliot, David y Ruth (1980), *El control popular de la tecnología*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Elster, Jon (1992), *Una introducción a Karl Marx*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Las consecuencias de la elección constitucional. Reflexiones sobre Tocqueville", en Jon Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 111-130.
- Eisenstadt, S.N. (1966), *Los sistemas políticos de los imperios. La ascensión y la caída de las sociedades burocráticas históricas*, Madrid, Revista de Occidente.
- Esposito, Roberto (2012), *Diez pensamientos acerca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fabrini, Sergio (2009), *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Fearon, James D. (2002), "Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno", *Zona Abierta*, 100/101: 137-188.
- Fischela, Domenico (1983), "Tecnocracia", en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, vol. II, México, Siglo XXI, 1551-1552.
- Flores D'Arçais, Paolo (2006), *El soberano y el disidente. La democracia tomada en serio*, Barcelona, Montesinos.
- Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Fougeyrolas, Pierre (1982), *Los procesos sociales contemporáneos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Freund, Julien (1965), *Sociología de Max Weber*, Barcelona, Península.
- Galbraith, John K. (1972), *El nuevo Estado industrial*, Barcelona, Ariel.
- García Pelayo, Manuel (1974), *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*, Madrid, Alianza.
- García Samaniego, Francisco (2003), "La globalización, modernidad reflexiva y los medios de comunicación en nuestros imaginarios culturales", *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 23: 63-98.
- Garretón, Manuel Antonio (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2004), "La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, 72-97.
- Garretón, Manuel Antonio, Marcelo Cavarozzi *et al.* (2004), *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*, Santiago, LOM Ediciones.
- Gauchet, Marcel (1985), *Le désenchantement du monde*, Paris, Gallimard.
- \_\_\_\_\_ (2002), *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.
- Geddes, Barbara (2003), *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_ (2009), "What Causes Democratization", en Robert E. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 593-615.

- Gellner, Ernest (1996), *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*, Barcelona, Paidós.
- Giddens, Anthony (1977), *El capitalismo y la moderna teoría social*, Barcelona, Labor.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
- Giner, Salvador (1980), “De la burocracia al corporatismo: transformaciones de la dominación social en el mundo moderno” (Prefacio), en Bruno Rizzi, *La burocratización del mundo*, Barcelona, Península, 7-36.
- Giner, Salvador y M. Pérez Yruela (1972), *La sociedad corporativa*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gioglioli, Pier Paolo (2005), “Burocracia”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, vol. I. México, Siglo XXI, 189-197.
- Godau, Rainer (1984), “Burocracia y políticas públicas. Perspectiva desde América Latina”, en O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- Goldfarb, Jeffrey C. (2000), *Los intelectuales en la sociedad democrática*, Madrid, Cambridge University Press.
- Gorbachov, Mijail (1987), *La Perestroika*, Barcelona, Planeta.
- Gouldner, Alvin W. (1964), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Nueva York, The Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1978), *La dialéctica de la ideología y la tecnología*, Madrid, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1980), *El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase*, Madrid, Alianza.
- Gramsci, Antonio (1984), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el Estado moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Greppi, Andrea (2012), *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*, Madrid, Trotta.
- Habermas, Jürgen (1968), *Ciencia y técnica como ideología*, Madrid, Tecnos.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos del discurso*, Madrid, Trotta.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Verdad y justificación. Ensayos filosóficos*, Madrid, Trotta.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Tiempo de transiciones*, Madrid, Trotta.

- Hagopian, Frances (2000), "Democracia y representación política en América Latina en los años noventa. ¿Pausa, reorganización o declinación?", en Ernesto López y Scott Mainwaring (comps.), *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 265-330.
- Hegedüs, András (1984), "Burocracia", en Tom Bottomore *et al.*, *Diccionario del pensamiento marxista*, Madrid, Tecnos, 85-87.
- Héritier, Pierre (2001), *Gouverner sans le peuple*, Paris, Editions Ouvrières.
- Hermet, Guy (1986), *Sociologie de la construction démocratique*, Paris, Economica.
- \_\_\_\_\_ (1989), *En las fronteras de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique XIX-XXe. siècle*, Paris, Fayard.
- \_\_\_\_\_ (2008), *El invierno de la democracia*, Barcelona, Los Libros del Lince.
- Hirschman, Albert O. (1996), *Tendencias autosubversivas. Ensayos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawm, Eric (2011), *Cómo cambiar el mundo. Marx y el marxismo 1840-2011*, Barcelona, Crítica.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Historia del siglo XX. 1914-1991*, Barcelona, Crítica.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Un tiempo de rupturas. Sociedad y cultura en el siglo XX*, Barcelona, Crítica.
- Hopenhayn, Martín (1994), *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, Samuel P. (1990), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós.
- Ignazi, Piero (2000), "Le pouvoir du parti politique", en Françoise Dreyfus (dir.), *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Paris, Publications de la Sorbonne, 51-74.
- Innerarity, Daniel (2002), *La transformación de la política*, Barcelona, Península.

- Ivancich, Norberto (2001), "Burocracia", en Di Tella, Torcuato S. *et al.*, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Buenos Aires, Emecé, 58-60.
- Jacobi, Henry (1972), *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI.
- Judt, Tony (2008), *Sobre el olvidado siglo XX*, Madrid, Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Algo va mal*, Caracas, Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2014), *El peso de la responsabilidad*, Madrid, Taurus.
- Judt, Tony y Timothy Snyder (2012), *Pensar el siglo XX*, Madrid, Taurus.
- Julliard, Jacques (2004), *Que sont les grands hommes devenus? Essai sur la démocratie charismatique*, Paris, Éditions Sait-Simon.
- Kamenka, Eugene, *et al.* (1981), *La burocracia. Trayectoria de un concepto*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Keane, John (1992), *Democracia y sociedad civil*, Madrid, Alianza.
- Keller, Susanne (1971), *Más allá de la clase dirigente. Élités estratégicas en la sociedad moderna*, Madrid, Tecnos.
- Kelsen, Hans (1982), *Socialismo y Estado. Una investigación sobre la teoría política del marxismo*, México, Siglo XXI.
- Krauze, Enrique (2011), *Redentores. Ideas y poder en América Latina*, Barcelona, Random House Mondadori.
- Krygier, Martin (1981), "Weber, Lenin y la realidad del socialismo", en Kamenka, Eugene *et al.*, *La burocracia. Trayectoria de un concepto*, México, Fondo de Cultura Económica. 117-163.
- \_\_\_\_\_ (1981), "El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto", en Kamenka, Eugene *et al.*, *La burocracia. Trayectoria de un concepto*, México, Fondo de Cultura Económica, 11-69.
- Kurtz, Marcus J. (2013), *Latin American State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of Institutional Order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lasch, Christopher (1996), *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*, Buenos Aires, Paidós.
- Laclau, Ernesto (2006), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lagroye, Jacques (1991), *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques/Dalloz.

- Leca, Jean (1985), "Sur la gouvernabilité", en Jean Leca y Roberto Papini (dir.), *Les démocraties sont-elles gouvernables?*, Paris, Economica, 15-27.
- Lechner, Norbert (1996), "La política ya no es lo que fue", *Nueva Sociedad*, 144: 104-113.
- \_\_\_\_\_ (2013), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (Edición original, 1984), en *Obras II (¿Qué significa hacer política?)*, México, Fondo de Cultura Económica, 267-421.
- Lefèbvre, Henri (1980), *Hacia el cibernántropo. Una crítica de la tecnocracia*, Barcelona, Gedisa.
- Lefort, Claude (1971), *Eléments d'une critique de la bureaucratie*, Genève, Droz.
- \_\_\_\_\_ (1980), "Pour une sociologie de la démocratie", en Jean-Louis Seurin (Comp.), *La démocratie pluraliste*, Paris, Economica, 39-63.
- \_\_\_\_\_ (1984), "¿Qué es la burocracia?", en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 17-53.
- \_\_\_\_\_ (1992), "La representación no agota la democracia", en Mario R. Dos Santos (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Nueva Sociedad, 139-145.
- \_\_\_\_\_ (2007), *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder.
- Leftwich, Adrian (ed.) (2004), *What is Politics?*, Cambridge, Polity Press.
- Lenin, V.I. (1975), *El Estado y la revolución*, Madrid, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1975), *La enfermedad infantil del «izquierdismo» en el comunismo*, Madrid, Akal.
- \_\_\_\_\_ (1977), *Obras Escogidas*, vol. VII-XII. Moscú, Progreso.
- Lenk, Kurt y Hans Neumann (Eds.) (1980), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama.
- Lepage, Henri (1980), *Démain le libéralisme*, París, Librairie Générale Française.
- Lerner, Bertha (1993), *Democracia política o dictadura de las burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts (eds.) (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- Liebman, Marcel (1979), *El leninismo bajo Lenin, II. La prueba del poder*, México, Grijalbo.
- Linz, Juan J. (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- (1989), *Michels y su contribución a la sociología política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Eastern Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. (2007), “Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática: problemas y paradojas”, en Juan Ramón Montero *et al.*, (eds.), *Los partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 277-305.
- Lipset, Seymour Martin (1988), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Tecnos-REI.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (1992), “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, en Albert Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 321-327.
- Lipset, Seymour Martin (1994), “The Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review*, 59, 1: 1-22.
- Löwith, Karl (2007), *Max Weber y Karl Marx*, Barcelona, Gedisa.
- Lukes, Steve (2007), *El poder. Un Enfoque radical*. Nueva Edición, Madrid, Siglo XXI.
- Luxemburg, Rosa (1978), *Huelga de masas, partido y sindicatos*, México, Pasado y Presente.
- Madueño, Luis (1997), “La ingobernabilidad de la democracia: el declive de la legitimidad”, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 11: 13-24.
- Maestre, Agapito (1997), *El vértigo de la democracia*, Madrid, Huerga y Fierro.
- Magallón Anaya, Mario (2003), *La democracia en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Maguire, John M. (1984), *Marx y su teoría de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mahoney, James (2003), “Knowledge Accumulation in Comparative Historical Analysis. The Case of Democracy and Authoritarianism”,

- en James Mahoney y Dietrich Rueschmeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 131-174.
- Mainwaring, Scott (1998), "Introduction: Juan Linz and the Study of Latin American Politics", en Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela (eds.), *Politics, Society, and Democracy. Latin America (Essays in honor of Juan J. Linz)*, Boulder, Westview Press, 1-26.
- Mainwaring, Scott y Frances Hagopian (2005), "Introduction. The Third Wave of Democratization in Latin America", en Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press, 1-13.
- Mair, Peter (1997), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press.
- Mandel, Ernest (1979), "Démocratie et socialisme en URSS chez L. D. Trotsky", en Varios Autores, *Histoire du marxisme contemporain*, vol. 5, Paris, Fondation Giangiacomo Feltrinelli/UGE, 93-136.
- Mannheim, Karl (1953), *Libertad, poder y planificación democrática*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1987), *Ideología y Utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.) (2008), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Norma.
- Mansilla, H. C. F. (1994), *Autonomía e imitación en el desarrollo. Fragmentos de una teoría crítica de la modernización*, La Paz, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Tradición autoritaria y modernización imitativa. Dilemas de la identidad colectiva en América Latina*, La Paz, Plural Editores.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Espíritu crítico y nostalgia aristocrática. Ensayos dispersos sobre las limitaciones de la modernidad*, La Paz, Producciones CIMA.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Intelectuales y política en América Latina. Breve aproximación a una ambivalencia fundamental", en Wilhelm Hofmeister y H. C. F. Mansilla (eds.), *Intelectuales y política en América Latina*.

- El desencantamiento del espíritu crítico*, Rosario, Homo Sapiens, 17-44.
- Malamud, Carlos, *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Madrid, Ediciones Nobel, 2010.
- Maldonado, Tomás (1998), *¿Qué es un intelectual? Aventuras y desventuras de un rol*, Barcelona, Paidós.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- March, James y Herbert A. Simon (1970), *Teoría de la organización*, 2da. Edición, Barcelona, Ariel.
- Marcuse, Herbert (1966), *El hombre unidimensional*, México, Joaquín Mortiz.
- Marshall, T.H. y Tom Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Marramao, Giacomo *et al.* (1981), *Teoría marxista de la política*, México, Pasado y Presente.
- Martínez Puón, Rafael (2013), *La profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica*, Mérida, CEPESAL/Universidad de Los Andes.
- Marx, Karl (1971), *La guerra civil en Francia*, Madrid, Akal.
- \_\_\_\_\_ (1980), *Crítica del Derecho del Estado Hegeliano*. Trad. De E. Vásquez. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (2008), *El XVIII brumario de Luis Bonaparte*, Buenos Aires, Claridad.
- Mayorga, René Antonio (ed.) (1992), *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, La Paz-Caracas, CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz, CEBEM.
- Mazucca, Sebastián L. (2007), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, 39-49.
- Mees, Ludger y Xosé M. Núñez Seixas (coords.) (2012), *Nacidos para mandar. Liderazgo, política y poder. Perspectivas comparadas*, Madrid, Tecnos.

- Mercier-Vega, Louis (1978), *La révolution par l'État. Une nouvelle classe dirigeante en Amérique latine*, Paris, Payot.
- Merton, Robert K. (1980), *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Meynaud, Jean (1964), *Problemas ideológicos del siglo XX*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1968), *La tecnocracia: mito o realidad*, Madrid, Tecnos.
- Michels, Robert (1979), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2 vol., Buenos Aires, Amorrortu.
- Miliband, Ralph (1970), *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Socialismo para una época de escépticos*, México, Siglo XXI.
- Mill, John Stuart (1994), *Essais sur Tocqueville et la société américaine*, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Mires, Fernando (1996), *La revolución que nadie soñó o la otra posmodernidad*, Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1998), *El malestar en la barbarie. Erotismo y cultura en la formación de la sociedad política*, Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Crítica de la razón científica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (2005), *El orden del caos. Historia del fin del comunismo*, Buenos Aires, Libros de la Araucaria.
- Mirza, Christian Adel (2006), *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina. La construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, CLACSO.
- Mommsen, Wolfgang (1981), *Max Weber: Sociedad, política e historia*, Buenos Aires, Alfa.
- Morin, Edgar (1995), "Fronteras de lo político", *Revista de Occidente*, 167: 5-18.
- Mörner, Magnus (1992), *Ensayos sobre historia latinoamericana*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Mosca, Gaetano (2004), *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Mouzelis, Nicos (1973), *Organización y burocracia*, Barcelona, Península.
- Mulgan, Geoff (1994), *Politics in an Antipolitical Age*, Londres, Polity Press.
- Munck, Gerardo L. (2007), "The Study of Politics and democracy: Touchstones of a Research Agenda", en G. L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, 25-37.
- Naím, Moisés (2013), *El fin del poder. Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era*, Barcelona, Random House Mondadori.
- Naville, Pierre (1976), "La bureaucratie et la révolution", en Varios Autores, *La bureaucratie. Arguments 1*, París, Union Générale d'Éditions, 166-218.
- Njaim, Humberto (1996), "Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina", *Nueva Sociedad*, 145: 138-145.
- Newton, Kenneth y Pippa Norris (2000), "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?", en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press, 52-73.
- Nieto, Alejandro (2012), *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel.
- Nino, Carlos Santiago (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- Nohlen, Dieter (2012), *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*, Madrid, Marcial Pons.
- Nohlen, Dieter y Bernhard Thibaut (1995), "Investigación sobre la transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis", en Dieter Nohlen (comp.), *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Madrid, Iberoamericana, 28-58.
- Novaro, Marcos (2000), *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario, Homo Sapiens.
- Nun, José (2000), *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1972), *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.

- \_\_\_\_\_ (1982), *1966-1973. El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- \_\_\_\_\_ (1984), “Apuntes para una teoría del Estado”, en O. Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal. Enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós, 199-244.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1997), “Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia”, en G. O’Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 69-96.
- O’Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (coords.) (2011), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Offe, Claus (1992), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- Offerlé, Michel (dir.) (1999), *La profession politique XIXe-XXe. siècles*, Paris, Belin.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Los partidos políticos*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading (Mass.), Addison-Wesley.
- Osborne, David y Peter Plastrik (1998), *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Oszlak, Oscar (1984), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal. Enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós, 251-307.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1984), *Teoría de la burocracia estatal. Enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- Ottaway, Marina, (2002), *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Paillet, Marc (1971), *Marx contre Marx. La société technobureaucratique*, Paris, Flammarion.

- Palumbo, Antonino (2001), "Administration, Civil Service, and Bureaucracy", en Nash, Kate y Allan Scott (eds.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford, Blackwell, 127-138.
- Pasquino, Gianfranco (2000), *La democracia exigente*, Madrid, Alianza.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Pharr, Susan J. y Robert D. Putnam (eds.) (2000), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard, Harvard University Press.
- Pinto, Julio (1996), *Max Weber actual. Liberalismo ético y democracia*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Popper, Karl R. (1995), *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*, Barcelona, Paidós.
- Porcher, Louis (1972), *Le nouvel État industriel. Galbraith*, París, Hatier.
- Portantiero, Juan Carlos (2000), "Revisando el camino. Las apuestas de la democracia en Sudamérica", en Ernesto López y Scott Mainwaring (comps.), *Democracia: Discusiones y nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 331-352.
- Poulantzas, Nicos (1979), *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI.
- Preobrajenski, E. (1976), *De la NEP al socialismo*, Barcelona, Fontanella.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Robert A. Dahl, Jan Shapiro y José Antonio Cheibub (eds.), *The*

- Democracy Source Book*, Cambridge, The MIT Press, 12-17.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo veintiuno.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Raby, Diana (2008), *Democracia y revolución: América latina y el socialismo hoy*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1994), "Sobre la revalorización de la sociedad política en la democracia", en Rigoberto Lanz (coord.), *El malestar de la política*, Mérida, Universidad de Los Andes/Consejo de Publicaciones, 79-98.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Notes sur la crise de l'État et la montée de la Techno-démocratie", en Daniel van Eewen (dir.), *La transformation de l'État en Amérique latine. Légitimation et intégration*, Paris, Karthala-CREALC, 37-50.
- \_\_\_\_\_ (1997a), "Democracia y partido en una etapa de hegemonía democrática", en Agustín Martínez (coord.), *Cultura política, partidos y transformaciones en América Latina*, Caracas, CIPOST/CLACSO/Tropykos, 35-54.
- \_\_\_\_\_ (1997b), "Cultura democrática y forma partidista de hacer política", *RELEA. Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*, 3: 45-59.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Comprender el Estado. Introducción a la politología* (Segunda edición ampliada), Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Viejo y nuevo: las transformaciones críticas de la política en América Latina", en Xiomara Martínez Oliveros (comp.), *Paradojas de la política en tiempos posmodernos*, Caracas, CIPOST/Sentido, 121-139.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Los partidos políticos latinoamericanos. Un estudio comparativo*, Mérida, Universidad de Los Andes/Centro de Investigaciones de Política Comparada.

- \_\_\_\_\_ (ed.) (2002), *La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez*, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Algunas hipótesis sobre la relación entre intelectuales y política en Venezuela”, en Wilhelm Hofmeister y H.C.F. Mansilla (eds.), *Intelectuales y política en América Latina. El desencantamiento del espíritu crítico*, Rosario (Argentina), Homo Sapiens, 107-125.
- \_\_\_\_\_ (2006), “Populismo del siglo XXI”, *Comunicación 135*, Caracas, 109-110.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina* (Segunda edición ampliada), Mérida. Centro de Investigaciones de Política Comparada/ Universidad de Los Andes.
- \_\_\_\_\_ (2009a), *El experimento bolivariano. Liderazgo, partidos y elecciones*, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada/Universidad de Los Andes.
- \_\_\_\_\_ (2009b), “Autoritarismo electoral y democracia plebiscitaria, El momento bolivariano en la experiencia venezolana del nuevo siglo”, en Carlos Hugo Santander Joo (ed.), *Los desafíos de la democracia y elecciones en América Latina*, Lima, ARA Editores, 23-81.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2011), *La revolución bolivariana. El pasado de una ilusión*, Caracas, La Hoja del Norte.
- Recondo, David (2005-2006), “Le renouvellement du personnel politique”, *Problèmes d'Amérique latine*, 59: 11-17.
- Reinhard, Wolfgang (1997), “Introducción: Las élites del poder, los funcionarios del Estado, las clases gobernantes y el crecimiento del poder del Estado”, en Wolfgang Reinhard (comp.), *Las élites del poder y la construcción del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 15-35.
- Rémond, René (1994), *La politique n'est plus ce qu'elle était*, Paris, Flammarion.
- \_\_\_\_\_ (1971), “Préface”, en Robert Michels, *Les partis politiques, Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 7-14.
- Ricci, David M. (1984), *The Tragedy of Political Science. Politics, Scholarship, and Democracy*, New Haven/London, Yale University Press.

- Rivas Leone, José Antonio (2003), *El desconcierto de la política. Los desafíos de la política democrática*, Mérida, Vicerrectorado Académico/ Universidad de Los Andes.
- \_\_\_\_\_ (2010), *En los bordes de la democracia. La militarización de la política venezolana*, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada/Universidad de Los Andes.
- Rizzi, Bruno (1980), *La burocratización del mundo*, Barcelona, Península.
- Rodríguez Aramberri, Julio (1984), “La sociología de las organizaciones”, en Luis Rodríguez Zúñiga y Fermín Bouza (comps.), *Sociología contemporánea. Ocho temas a debate*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- Rokkan, Stein (2009), *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Essex, European Consortium for Political Research.
- Rosanvallon, Pierre (2002), *Por una historia conceptual de lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.
- \_\_\_\_\_ (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris Seuil.
- Rose, Richard (2009), “Democratic and Undemocratic States”, en Christian W. Harper *et al.*, *Democratization*, Oxford, Oxford University Press.
- Rouquié, Alain (2010), *A l'ombre des dictatures. La démocratie en Amérique latine*, Paris, Albin Michel.
- Rudolf, Lloyd I. y Susanne Hoeber Rudolf (1984), “Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial. Una interpretación revisionista de las ideas de Weber sobre la burocracia”, en O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 121-161.
- Said, Edward W. (2006), *Humanismo y crítica democrática. La responsabilidad pública de escritores e intelectuales*, Barcelona, Random House Mondadori.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Representaciones del intelectual*, Barcelona, Random House Mondadori.

- Sain, Marcelo Fabián (2000), "La cáscara vacía. Teoría, sociedad y política en la construcción del orden democrático", en Ernesto López y Scott Mainwaring (comps.), *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 211-264.
- Saint-Simon, Claude H. (1985), *Catecismo político de los industriales*, Barcelona, Orbis.
- Salaman, Graeme y Kenneth Thompson (1973), *People and Organization*, Londres, Longman.
- \_\_\_\_\_ (comps.) (1984), *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1988), *Teoría de la democracia*, 2 vol., Madrid, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1994), *¿Qué es la democracia?*, Bogotá, Altamir.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartorius, Nicolas (1996), *Carta abierta a los escépticos sobre los partidos políticos*, Barcelona, Edicions 62.
- Schamis, Héctor E. (2008), "Populism, Socialism, and democratic Institutions", en Larry Diamond, Marc F. Plattner y Diego Abente Brun (eds.), *Latin America's Struggle for Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 48-61.
- Sauvi, Alfred (1965), *La burocracia*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Sawicki, Frédérick (1999), "Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la comprehension de la professionalisation politique", en Michel Offerle (dir.), *La profession politique. XIXe.-XXe. siècles*, Paris, Belin, 135-170.
- Schaff, Adam (1983), *El comunismo en la encrucijada*, Barcelona, Crítica.
- Schedler, Andreas y Javier Santiso (comps.) (1999), *Tiempo y democracia*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl (1996), "Qué es... y qué no es la democracia", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El*

- resurgimiento global de la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 37-49.
- Schram, Sanford F. y Brian Caterino (eds.) (2006), *Making Political Science Matter. Debating Knowledge, Research, and Method*, New York, New York University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2 tomos, Barcelona Orbis.
- Schwartzemberg, Roger G. (1977), *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien.
- Seiler, Daniel-Louis (2003), *Les partis politiques en Occident. Sociologie historique du phénomène partisan*, Paris, Ellipses Editions.
- Shapiro, Ian (2005), *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Sintomer, Yves (1999), *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Decouverte.
- Stalin, J.V. (1972), *Cuestiones de leninismo. El socialismo en un solo país*, 2 vol., México, Cuadernos de Pasado y Presente.
- Stalin, Jose y Zinoviev, Gregori (1972), *El gran debate 1924-1926. II. El socialismo en un solo país*, Argentina, Pasado y Presente.
- Stepan, Alfred (2001), *Arguing Comparative Politics*, New York, Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph (2014), “La democracia en el siglo XXI”, *Proyect Syndicate*, New York.
- Stokes, Geoffrey (2002), “Democracy and Citizenship”, en April Carter y Geoffrey Stokes (eds.), *Democratic Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 23-51.
- Sttawar, Andrzej (1977), *Libres ensayos marxistas*, México, ERA.
- Suleiman, Ezra (2005), *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil.
- Thériault, J.-Yvon (1992), “La société civile est-elle démocratique?”, en Gérard Boismenu *et al.* (eds.), *Les formes modernes de la démocratie*, Montréal-Paris, PUM-L'Harmattan, 57-79.
- Thompson, Kenneth (1984), “La sociedad organizacional”, en Salaman, Graeme y Kenneth Thompson (comps.), *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 15-36.

- Thuot, Jean-François (1998), *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Paris, Éditions Nota Bene.
- Tilly, Charles (2000), *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Democracia*, Madrid, Akal.
- Trotsky, L. (1976), *La revolución traicionada*, Barcelona, Fontamara.
- \_\_\_\_\_ (1978), “Nuevo curso (1923)”, en Trotsky, L. *et al.*, *Sobre la burocracia. Materiales IV*, Madrid, Akal, 15-73.
- Trotsky, L., Bujarin, M. y Zinoviev, G. (1972), *El gran debate 1924-1936. I. La revolución permanente*, México, Pasado y Presente.
- Trotsky, L., Rakowsky, C. y E. Preobrajensky (1978), *Sobre la burocracia. Materiales IV*, Buenos Aires, Pasado y Presente.
- Tocqueville, Alexis de (1957), *la democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2006), *El antiguo régimen y la revolución*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Torreblanca, José Ignacio (2014), *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar la ciudadanía*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Touraine, Alain (1982), *El postsocialismo. Los nuevos caminos de la izquierda más allá del socialismo*, Barcelona, Planeta.
- \_\_\_\_\_ (1995) *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Vallès, J. M. y X. Ballart (eds.) (2012), *Política para apolíticos. Contra la dimisión de los ciudadanos*, Barcelona, Ariel.
- Vallespín, Fernando (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- Varios Autores (1973), *Teoría del proceso de transición*, Buenos Aires, Cuadernos de Pasado y Presente.
- \_\_\_\_\_ (1976), *La bureaucratie. Arguments 1*, Paris, Union Générale d'Éditions.
- Vargas Llosa, Mario (2009), *Sables y utopías. Visiones de América Latina*, Lima, Aguilar.
- \_\_\_\_\_ (2012), *La civilización del espectáculo*, Madrid, Alfaguara.

- Vincent, Jean-Marie (1998), "Démocratie et totalitarisme revisités. La démocratie et Claude Lefort", en Gérard Duprat (dir.), *L'ignorance du peuple. Essais sur la démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 55-78.
- Young, Michael (1994), *The Rise of Meritocracy*, New York, Transaction Publishers.
- Waldmann, Peter (2003), *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad
- Webb, Paul y Robin Kolodny (2006), "Professional Staff in Political Parties", en Richard S. Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage Publications, 337-347.
- Weber, Max (1964), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1967), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1972), *Ensayos de sociología contemporánea (Selección e introducción de H.H. Gerth y C. Wright Mills)*, Barcelona, Martínez Roca.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Escritos políticos*, Madrid, Alianza.
- Weil, Simone (1957), *Note sur la suppression générale des partis politiques*, Paris, Gallimard.
- Whitehead, Laurence (2011), *Democratización. Teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wiarda, Howard J. (1995), *Democracy and its Discontents. Development, Interdependence, and U.S. Policy in Latin America*, Lanham (Maryland), Rowman and Littlefield Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Determinantes históricas del Estado latinoamericano: la tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo", en Menno Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, 45-73.
- Winner, Langdon (1979), *Tecnología autónoma. La técnica incontrolada como objeto del pensamiento político*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Wittfogel, Karl A. (1966), *Despotismo oriental. Estudio comparativo del poder totalitario*, Barcelona, Guadarrama.
- White J. R. y William, H., *El hombre organización*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Wolfe, Alan (1980), *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.
- Wolin, Sheldon S. (2012), *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*, México, Fondo de Cultura Económica (ed. original, 1960).
- \_\_\_\_\_ (2008), *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Wolinetz, Steven B. (2007), “Más allá del partido *catch-all*: Enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 127-161.
- Zolo, Danilo (1994), *La democracia difícil*, México, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión.



