

BUROCRACIA

► Robert
Nisbet

CLÁSICOS
CONTEMPORÁNEOS | **3**





BUROCRACIA

► Robert
Nisbet

CLÁSICOS
CONTEMPORÁNEOS | **3**

BUROCRACIA

► Robert
Nisbet

CEDICE LIBERTAD,
PRIMERA EDICIÓN, 1985
SEGUNDA REEDICIÓN, 2019

DL: DC2019001494
ISBN: 978-980-7118-70-5

COLECCIÓN

**CLÁSICOS
CONTEMPORÁNEOS**

COORDINACIÓN GENERAL

Rocío Guijarro

COORDINACIÓN EDITORIAL

RGT Comunicaciones

TRANSCRIPCIÓN

Amalyn Pérez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Eylin Serrano

© Centro de Divulgación del Conocimiento Económico «CEDICE»₁

Caracas, Venezuela 2019

Está permitida la reproducción de esta publicación, citando la fuente y con autorización previa del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico «CEDICE»

 +58 212 571.3357

 cedice@cedice.org.ve

 @cedice

Av. Andrés Bello Blanco (Este 2) Edificio Cámara de Comercio de Caracas. Nivel Auditorio
Los Caobos, Caracas, Venezuela.

PRESENTACIÓN |



CEDICE LIBERTAD celebra 35 años de trabajo en favor de la libertad individual, la iniciativa privada, la libre empresa, el respeto al derecho a la propiedad, el gobierno limitado y la búsqueda de la paz, un reto asumido que sigue guiando su labor en pro de la transformación de Venezuela.

Fue en 1984, cuando 40 venezolanos: empresarios, intelectuales y profesionales de distintas disciplinas decidieron fundar la organización para promover la transformación de la sociedad e insertar al país en la dinámica mundial, para ello consideraron fundamental divulgar las bondades de la libertad económica, la ética, la acción humana, la doctrina del liberalismo, como base para sociedad de ciudadanos libres y responsables.

En ese momento –y aún lo creemos fervientemente, con un trabajo sólido que mostrar en 35 años- que transmitir, educar, generar conocimiento y divulgar las ideas de una sociedad libre sigue siendo fundamental, ahora más que nunca

Desde entonces se han desarrollado las más diversas actividades. En cada uno de los programas que lleva adelante la institución, porque el compromiso con una Venezuela libre está sellado, ya que creemos firmemente, en que la única alternativa para nuestro país es la democracia liberal, para lograr pleno disfrute de la libertad individual en un sistema basado en la cooperación voluntaria.

Apoyo fundamental en los inicios de CEDICE, para la divulgación de las ideas fue **El Diario de Caracas**, uno de los medios de comunicación más comprometidos con estos principios, en ese momento dirigido por el miem-

bro fundador Carlos A. Ball M., empresario, intelectual liberal, preocupado siempre por el orden social de la libertad, para eliminar la pobreza y a quien hacemos un merecido reconocimiento con esta publicación. Este diario difundía semanalmente los libros que vendía la librería de Cedice, artículos de opinión de intelectuales vinculados a la institución y los domingos aparecían desplegados los **Clásicos Contemporáneos**, textos y documentos de autores clásicos y modernos que contenían ideas transformadoras para una sociedad de progreso y bienestar. Estos materiales no han perdido vigencia a pesar del tiempo, pues por ello son clásicos y de allí que en el marco de este 35 aniversario hemos querido poner en manos de los lectores interesados en estas ideas, especialmente de los más jóvenes.

El impacto en las comunidades de estos artículos, fue el origen de la primera edición de **Clásicos Contemporáneos** en 1985. Un volumen que reunía treinta ensayos de esta sección publicada en El Diario de Caracas que colocaba temas de importancia de diversos autores y que eran poco conocidos en el país.

Treinta y cinco años el país vive una profunda crisis económica, social, política, ya advertida en estos ensayos que conforman los Clásicos Contemporáneos; sin embargo, la tarea de Cedice Libertad y el compromiso por seguir trabajando para que todo cambie, sigue intacto.

6 | Es por ello que se ha hecho una selección para publicar de manera digital de doce de estos ensayos que consideramos fundamentales para el momento que vive el país, convencidos que su lectura, será propicia para conocer más las ideas de estos pensadores además de su claridad, calidad y capacidad para comprender los fenómenos sociales, cuando se atenta contra la libertad del individuo.

La selección de **Clásicos Contemporáneos**, contiene artículos de Friedrich von Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Ludwig von Mises, Paul Johnson, Robert Nisbet, Henry Hazlitt, Luigi Einaudi, Ernest van Den Haag, Murray Rothbard y Enrique Auvert. Pronto estaremos completando la colección con los demás ensayos que se publicaron.

Esperamos con este aporte contribuir al debate de las ideas, que lleven a Venezuela a insertarse en el mundo donde la vida, la libertad y la propiedad son la base para el desarrollo y la prosperidad.

El Consejo Directivo

BREVE BIOGRAFIA |

► Robert
Nisbet1913
1996

Sociólogo estadounidense: Fundador de la escuela de sociología de la Universidad de Berkeley. Forman parte de su obra los siguientes títulos: *The Quest for Community: A Study in the Ethics of Order and Freedom* (1953), *The Sociological Tradition* (1966), *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development* (1969), *The Social Bond: An Introduction to the Study of Society* (1970), *The Degradation of the Academic Dogma: The University in America, 1945-1970* (1971), *The Social Philosophers: Community and Conflict in Western Thought* (1973), 1974. *The Sociology of Emile Durkheim* (1974), *The Twilight of Authority* (1975), *History of the Idea of Progress* (1980), *Prejudices: A Philosophical Dictionary* (1983), *The Making of Modern Society* (1986), *Conservatism: Dream and Reality* (1986), *The Present Age: Progress and Anarchy in Modern America*.

| 7

El ensayo de esta publicación, se titula: *Burocracia*, y forma parte del libro: **Prejudices: a philosophical dictionary** publicado en 1983 por Harvard University Press

BUROCRACIA

| Robert Nisbet ▲

Se trata del nuevo despotismo. En Estados Unidos, la burocracia se ha convertido en el cuarto poder gubernamental y amenaza con castrar a los otros tres –el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial- ya que se extiende sobre la sociedad entera, cual una pesada manta, sofocando cada vez más las libertades y derechos que la Constitución debería proteger.

Hace un siglo, Bryce comentó que el principal problema de la democracia moderna es que aunque las sociedades son progresivamente más democratizadas, los gobiernos no lo son. El carácter democrático-igualitario se esparce por el orden social –familia, Iglesia, rango social, escuela y profesión- dejando los individuos desarraigados e inseguros, con una brecha cada vez más amplia que los separa de las autoridades y protecciones institucionales. Sin embargo, el gobierno político, lejos de manifestar algo de la “tiranía de la mayoría” tan temida por Tocqueville, Mill y Maine, cuando la democracia comenzaba a alcanzar su desarrollo cabal durante el siglo XIX, parece haberse debilitado y trastocado. Ello es consecuencia en parte de los estragos causados por los grupos que apoyan causas especiales (a tiranía de la minoría), pero sobre todo de la burocracia, cual pulpo, que ahora alcanza hacia los lugares más recónditos de las vidas humanas, desde la cuna hasta la tumba.

Por ello no es de sorprender que la Ley de Parkinson haya alcanzado su magistral posición en el pensamiento occidental. Parkinson, un historiador británico, descubrió fortuitamente que a medida que la marina

británica disminuía sistemáticamente en magnitud, el número de oficiales del Almirantazgo aumentaba. La cantidad de buques era cada vez menor, pero la burocracia del Almirantazgo prosperaba. Mientras que en 1914 apenas 4366 oficiales podían administrar la marina más grande del mundo en 1967, había 33 mil oficiales para administrar "la marina que que ya no poseemos". Dicho fenómeno de ningún modo limitado al Almirantazgo británico, fue resumido por Parkinson en la siguiente ley: "El trabajo aumenta a fin de llenar el tiempo disponible para completarlo". Los burócratas, terminaba diciendo Parkinson, "parecen haber estudiado las costumbres de las jibias, peces que confunden a sus depredadores al producir y liberar tinta". Sin embargo, el verdadero secreto de la burocracia yace en el "esoterismo" que ésta produce: "La verborrea de los asesores y la jerga del London School of Economics". O bien de Harvard, Yale y la Brookings Institution, si así lo prefieren los norteamericanos.

La concientización acerca de la amenaza planteada por la burocracia nacional se remonta a mediados del siglo XIX. Mill se refirió a "la burocracia dominante"; posteriormente, Carlyle habló del "estorbo continental conocido como burocracia". La preocupación norteamericana con la burocracia era palpable antes de finales del siglo XIX. En *Harper's Magazine* hubo una referencia hostil al "gran centralizador y burócrata", y la animadversión populista se extendió al creciente número de funcionarios no elegidos y asalariados de Washington. Esta concientización y preocupación en Estados Unidos no alcanzó ni la proporción ni la intensidad de las expresiones europeas. Después de todo, hasta mucho después de la Primera Guerra Mundial, hubo una diferencia sustancial en las respectivas magnitudes y proporciones de este fenómeno entre Estados Unidos y Europa.

En Estados Unidos, a comienzos del siglo XIX la tradición de la autoayuda – individual, estatal y local- y de la libre empresa, era lo suficientemente sólida como para hacer que hasta un aumento minúsculo en el número de funcionarios designados y remunerados fuese un hecho sospechoso. No fue sino hasta la administración de Buchanan que la Presidencia recibiera del Congreso los fondos necesarios para pagar a un número reducido de personal: un secretario a tiempo completo y dos asistentes a medio tiempo. Lo mucho que ha cambiado el país se

hace evidente en la nómina actual de la Casa Banca, suficiente como para congestionar a dos enormes alas de la Casa Blanca, así como un monstruo arquitectónico completo (el edificio de la oficina ejecutiva), pero nunca lo suficientemente grande, ya que es contantemente ampliado, tanto por presidentes demócratas como republicanos.

Para finales del siglo XIX había solo 100 mil empleados públicos en el Gobierno federal y éstos incluían a los militares, trabajadores postales y el personal suministrado a los diferentes gabinetes. Independientemente del tamaño y proporción relativos, el Presidente, el congreso y los secretarios del gabinete nunca tuvieron duda alguna acerca de quién debía emitir las órdenes cruciales y quién debía obedecerlas y hacerlas cumplir. Esto no variaba en los Estados y municipalidades. Los maestros de las escuela pública, los policías y bomberos, constituían la abrumadora mayoría de los empleados del sector público y se habría tildado de locura el solo pensar que estos empleados podrían llegar a organizarse para fines de negociación y declararse en huelga contra el público. En aquella época, prevalecía algo similar a la ética feudal de servicio, simbolizada quizás por el respetado sistema postal.

La Primera Guerra Mundial cambió todo esto. Raras veces ha quedado demostrado tan dramáticamente la afinidad histórica entre la guerra y la burocracia, como en Estados Unidos al comenzar la primavera de 1917, cuando cumpliendo con los deseos del presidente Wilson, el Congreso declaró la guerra a Alemania y sus aliados. La pasión de Wilson por entrar en guerra después de su reelección en 1916, se equiparaba a su pasión contraria, utilizando todos los recursos posibles en el frente nacional. A la movilización de millones de reclutas a las Fuerzas Armadas, se añadió la movilización casi total de la economía y de sectores importantes del ámbito social y cultural. El resultado fue –como tenía que ser– una ampliación sustancial del personal a fin de supervisar el Estado en guerra. Dicho número disminuyó considerablemente después que se ganó la guerra, pero no regresó de ningún modo a sus niveles antes de la guerra. Tampoco volvió Estados Unidos, después de la masiva movilización producida por la guerra, a ser la tierra del localismo, regionalismo y descentralización que había sido hasta 1914.

La depresión económica se sitúa en segundo lugar como generador de burocracia política, después de la guerra. Aún en la época de los Tudor, la promulgación de leyes para los pobres resultó en un aumento de la burocracia real que se asemejó mucho al aumento producto de la guerra. En Estados Unidos, poco antes de 1930, nació el concepto de Estado proveedor y con él una burocracia inflada, ya que el presidente Hoover en sus desesperados intentos de enfrentarse a la gran depresión, creó un número considerable de agencias federales y amplió otras.

Irónicamente, Franklin D. Roosevelt convirtió la ampliación de la burocracia federal en una de las principales metas durante su campaña de 1932. Roosevelt declaró que tenía que haber un recorte inmediato de 25 por ciento en el presupuesto federal y en el número de empleados públicos. Pero para principios de 1934, el presidente Roosevelt estaba encaminado hacia su *New Deal*, y por ende hacia la burocracia más abultada en la historia norteamericana. El *New Deal* hizo poco por resolver los estragos causados por el desempleo y la productividad, pero mientras que alentaba a muchos norteamericanos, gracias a la dirigencia personal magnética ejercida por el presidente, abultó sustancialmente la burocracia federal.

12 | Lo que acabó con la depresión en Estados Unidos fue la Segunda Guerra Mundial. Nuevamente, la guerra probó ser, como había ocurrido en la historia innumerables veces, una fuerza restauradora y atenuante cuando la economía está deprimida. Nuevamente la guerra demostró, a partir de 1941, su poder infalible para inflar las filas de los burócratas. Ningún poder europeo, ni Rusia totalitaria, ni Alemania totalitaria excedía a Estados Unidos en cuanto al número de personal en la nómina federal no militar. Cuando la guerra terminó, continuaron existiendo las agencias burocráticas creadas para fines específicamente bélicos. En algunos casos un buró u otro fue abolido, pero en general sencillamente se le cambió el nombre, de acuerdo a la cualquier nueva función que se le pudiera encontrar.

Un importante catalizador de este proceso de burocratización de Estados Unidos fue la clase intelectual, en particular del ámbito académico. En una época los intelectuales se mantenían apartados de los burócratas.

tas, sin duda debido al tradicional refrán: "Hay mayor diferencia entre dos intelectuales, uno de los cuales es gerente, que entre dos gerentes, uno de los cuales es intelectual", pero ello no fue así ni durante ni después de la Segunda Guerra Mundial. El alarde más jactancioso de un científico social contemporáneo es que el ayuda a administrar una agencia federal con 39 mil empleados durante la Segunda Mundial. La fusión subyacente a la creación de la bomba de hidrógeno a finales de los 40 no resultó más trascendente a largo plazo que la fusión entre los burócratas e intelectuales.

El cambio radical ocurrido en las universidades norteamericanas, coadyuvó dicha fusión: allí el tamaño absoluto y proporcional de la administración aumentó exponencialmente durante dos décadas. Administrar una facultad, una universidad, división o, sobretodo, un instituto o centro se convirtió en el sueño típico de los docentes en todo el país. A dicha fusión contribuyó la enorme cantidad de fondos federales, inyectados a las universidades. Nada ayuda más a un matrimonio que la propiedad, y de hecho había bastantes propiedades para intercambiar ente ambas partes: el Gobierno y la universidad. Este matrimonio resultó ser fértil y hoy en día una nueva clase, un híbrido entre el docente y el burócrata, está por doquier.

La burocracia ni muere ni se desvanece. Se dice que la Academia de Platón continuaba existiendo en Bizancio, ciertamente alterada en cuanto a sustancia y forma, mil años después de su fallecimiento. Si ello es cierto, hay un hecho ineludible: la academia se convirtió tempranamente en parte de la burocracia, la burocracia bizantina, asemejándose a un laberinto por su complejidad, a una roca por su durabilidad, pero primitiva en comparación con la burocracia federal existente en Estados Unidos.

Una vez establecida sólidamente, la burocracia puede desafiar las espadas de los dirigentes más déspotas. Napoleón fue responsable de considerables incrementos en la burocracia francesa, pero varias leyes y decretos promulgados por él como emperador fueron olvidados después de haber ingresado a los corredores de la burocracia. Alberto Speer, amigo Nazi de Adolf Hitler, informó que durante gran parte de la Segunda Guerra Mundial, Hitler (el Reichsfuhrer, dirigente absoluto del

Estado que habría de perdurar durante mil años) intentó, infructuosamente, que la oficina de pensiones aumentara su pensión de la Primera Guerra Mundial, llevándola a un nivel que él creía merecer como soldado combatiente herido en el frente durante dicha guerra. Para bien o para mal, más de un déspota ha tenido una experiencia similar. Igual ha ocurrido con muchos presidentes y primeros ministros no déspotas del siglo XX: Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson y Nixon en un momento u otro expresaron su frustración al constatar que el jefe de Gobierno constitucional no puede lograr un objetivo legítimo, debido a la torpeza de una burocracia más leal a sus canales y niveles de jerarquía que hacia el que fuera elegido Presidente de Estados Unidos. La esencia misma de la burocracia es decir no, pero en cientos de formas distintas.

La relación entre la democracia y la burocracia resulta paradójica, tal como sostuvieron Burke, Tocqueville y Weber. La expansión del cuerpo de funcionarios asalariados en Europa y su gradual reemplazo por quienes, de acuerdo a la tradición feudal de servicio, no recibían salario alguno y que vivían de acuerdo al dogma de *noblesse oblige*, tuvo lugar entre la mismas corrientes históricas como el surgimiento de la democracia. Burke, comentando acerca de la Revolución Francesa, señaló el abultamiento casi inmediato de las filas de los burócratas, colocándolos entre los "sofistas", y *new dealers* tan despreciados por él. Asimismo, comprendió cabalmente el significado de la eliminación estratégica de los viejos centros de patriotismo en Francia, las comunas y las provincias por los jacobinos y su creación ingeniosa de nuevos centros, como los cantones y departamentos. Con anterioridad a Orwell, Burke supo que los objetivos del despotismo pueden lograrse en forma óptima al borrar de la memoria todo lo pasado. Creando a la vez nuevos contextos para la memoria. No obstante, también observó la debilidad inherente a estos nuevos contextos. "Nadie se ha sentido apegado por un sentimiento de orgullo, parcialidad o afecto genuino a una descripción de una medida cuadrada. Jamás se regocijará por pertenecer al Distrito 71 o a ninguna otra etiqueta burocrática". Y ello quedó comprobado en la historia de la racionalización burocrática.

Tocqueville estaba extremadamente consciente de la afinidad histórica entre la democracia y su combinación de centralización y tenden-

cia de nivelación, con la difusión de la burocracia que servía a ambas tendencias. Tocqueville escribió que era posible medir el progreso de la democracia por el aumento del número de empleados públicos asalariados con respecto al número de no asalariados. Sin embargo, el ataque más firme de Tocqueville a la burocracia fue al describir el tipo de despotismo que la democracia debe temer en mayor grado. "Encima (de la gente) se yergue un poder inmenso y tutelar, que se aboca por sí solo a asegurar sus gratificaciones y a presidir sobre su destino. Dicho poder es absoluto, minucioso, regular, previsor y moderado. Sería parecido a la autoridad de un padre si, al igual que dicha autoridad, su objeto fuese preparar al hombre para la madurez: pero, por contrario, busca mantenerlos en una infancia perpetua: se contenta con que la gente se alegre, siempre y cuando no piensen en otra cosa que la alegría. Por su bienestar, un gobierno así trabaja gustosamente, pero prefiere ser el único agente y el único árbitro de dicho bienestar; suministra seguridad, prevé y satisface necesidades, facilita sus placeres, administra sus principales preocupaciones, dirige sus industrias, regula el traspaso de propiedades y subdivide las herencias: lo único que le falta es aliviarles las preocupaciones de pensar y las molestias de vivir... Después de haber asido exitosamente a cada miembro de la comunidad en sus poderosas manos y de haberlo moldeado de acuerdo a su voluntad, el poder supremo extiende el brazo sobre la comunidad en su totalidad. Cubre la superficie de la sociedad con una red de pequeñas reglas complicadas, minuciosas y uniformes, a través de las cuales las mentes más originales y los caracteres más enérgicos no pueden penetrar, a fin de erguirse sobre la multitud. La voluntad del hombre no es quebrada, sino debilitada, doblada y guiada: raras veces obliga a los hombres a actuar, pero constantemente les limita su actuación. Este poder no destruye, pero impide la existencia: no tiraniza, pero comprime, angustia, extingue y atonta a los pueblos, hasta que cada país se ve reducido a apenas a una manada de animales tímidos y hacendosos, de los cuales el Gobierno es el pastor".

Seguramente Max Weber, el estudioso más sistemático y erudito de la burocracia, conocía a fondo las obras de tanto Burke como de Tocqueville. Sin duda las perspectivas de estos pueden entrecruzarse en el "principio de racionalización" de la historia europea contemporánea. La racio-

nalización es el proceso histórico que tiene que ver con el "desencanto con el mundo", "la pérdida de lo tradicional, lo personal, lo carismático y lo puramente humano y la sustitución de éstos por lo racionalizado, ya sea en el ámbito político, educativo, militar o económico. Para Weber, la burocracia es solo la infusión de esta racionalización mayor en el proceso político, una infusión que destruye o paraliza lo tradicional y lo carismático en la política. Weber detestaba casi todo lo que veía como burocratización de la sociedad. Por doquier, en el gobierno, en las escuelas, en las iglesias y empresas, Weber observaba solo funcionarios y burócratas. "Es terrible pensar que el mundo estará repleto algún día solamente de estos pequeños eslabones, pequeños hombres afianzados a pequeños cargos y esforzándose por encaramarse hacia otros más importantes... Esta pasión por la burocracia... lo desespera a uno".

Y con razón, Weber se desesperaba. Es muy probable que tan solo una catástrofe –del tipo quizás como la que destruyó la burocracia romana imperial durante los siglos VI y VII, es decir las invasiones de los bárbaros, que sentaron las bases para el sistema feudal con la ausencia casi total de burocracia –lograra lo que hace falta. Hay tantas cosas en la sociedad contemporánea que no solo propicia la burocracia, sino que dependen de ésta. Las grandes empresas, la educación pública, los cuidados médicos, la seguridad social y la seguridad en todas sus formas, son apenas algunas de las instituciones de la forma de vida norteamericana que están totalmente engranadas en las disposiciones gubernamentales. La ideología más popular en Estados Unidos, de acuerdo a la evidencia recogida durante la última mitad del siglo, es el liberalismo: y dicho credo, lejos de ser lo alabado por Mill, es poco más hoy en día que una vasta celebración de la burocracia, o por lo menos de las intervenciones gubernamentales en la sociedad, lo que automáticamente trae consigo una red de burócratas. El liberalismo posee su propia afinidad con la guerra y con las oportunidades sociales creadas por la guerra.

Si Von Clausewitz estuviese vivo hoy en día, podría enmendar su expresión: "La guerra es la continuación de la política exterior por otros medios", a "La guerra es la continuación de la política social

por otros medios". Sin embargo, hasta el conservadurismo pareciera más interesado actualmente en capturar a Leviatán para sus propios fines que en liberar a los seres humanos de éste.

El principal problema planteado en esta esfera gubernamental es el hecho de que los hijos del Estado providencia burocrático, los innumerables recipientes de ayuda burocrática, odian a su padre, en genuino estilo freudiano. Cómo podrá resolverse dicha relación de amor y odio es uno de los acontecimientos más interesantes que ocurrirán en el próximo medio siglo.



ISBN: 978-980-7118-70-5



9 789807 118705