

LÉXICO DE LA VIDA SOCIAL



Fernando Rafael Castañeda Sabido
Laura Baca Olamendi
Alma Imelda Iglesias González



SITESA
Editores e Impresores Profesionales
EDIMPIRO, S.A. de C.V.

Directorio

Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Mónica González Contró
Abogada general

Javier Martínez Ramírez
Director General de Publicaciones y Fomento Editorial

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Fernando Castañeda Sabido
Director

Claudia Bodek Stavenhagen
Secretaria General

José Luis Castañón Zurita
Secretario Administrativo

María Eugenia Campos Cázares
Jefa del Departamento de Publicaciones

Esta investigación, arbitrada por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Léxico de la vida social

Primera edición: febrero de 2016

Coordinadores: Fernando Rafael Castañeda Sabido, Laura Baca Olamendi y Alma Imelda Iglesias González

Cuidado de la edición: Alma Imelda Iglesias González, Gabriela Monserrat Espejo Pinzón, Éber Josué Carreón Huitzil, Luz Andrea Vázquez Castellanos, Uriel Armando Pérez Ramos, Alejandra Vela Martínez

Diseño de interiores y portada: Ernesto Morales Escartín y David Palacios Plasencia

Reservados todos los derechos conforme a la ley

D.R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Círculo Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.

D. R. © EDITORES E IMPRESORES PROFESIONALES, EDIMPRO, S.A. DE C. V.

Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460,

México, D. F.

ISBN UNAM: 978-607-02-7633-0

ISBN SITESA: 978-607-7744-79-5

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa y por escrito del titular de los derechos patrimoniales, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México / *Made and printed in Mexico*

Índice

Presentación	11	Cambio político	81
Introducción	13	Laura Hernández Arteaga	
A			
Actitud	15	Capital social y cooperación	87
Fernando Castaños Zuno Álvaro Caso		René Millán	
Acuerdo	21	Ciudadanía	93
Fernando Castaños Zuno Álvaro Caso		Lucía Álvarez Enríquez	
Administración de justicia	24	Ciudadanía liberal	100
Angélica Cuéllar Vázquez Roberto Oseguera Quiñones		Ana Luisa Guerrero Guerrero	
Administración pública	27	Civilización	104
Omar Guerrero Orozco		Julio Horta	
Antisemitismo	31	Clases sociales	112
Silvana Rabinovich		Massimo Modonesi María Vignau	
Aprobación presidencial	35	Clientelismo	116
Ricardo Román Gómez Vilchis		Patricia Escandón Bolaños	
Asociaciones voluntarias	39	Cohesión social	120
Ricardo Tirado		Germán Pérez Fernández del Castillo	
Autonomía	48	Competencia electoral	126
Yolanda Angulo Parra		Rosa María Mirón Lince	
B		Comportamiento cívico	131
Autoridad pública	53	Rosa María Mirón Lince	
Daniel Sandoval Cervantes		Comunicación y cultura	137
Bienestar	57	Delia Crovi Druetta	
Mariano Rojas		Comunidad internacional	143
Bullying	61	José Luis Valdés Ugalde	
Nathalie Melina Portilla Hoffmann Tizoc Fernando Sánchez Sánchez		Confianza	149
C		Pier Paolo Portinaro	
Cambio climático	67	Cooperación internacional	154
Edit Antal		Roberto Peña Guerrero	
Cambio global	72	Cooperación y tecnologías de la información y la comunicación	163
Gilberto Giménez Montiel		Gabriel Pérez Salazar	

	Cultura de masas Regina Crespo	168		Estado interventor Gabriel Campuzano Paniagua	264
D	Deliberación Fernando Castaños Zuno	171	F	Familia Fátima Fernández Christlieb	269
	Democracia directa Rodrigo Páez Montalbán	176		Familia y diversidad Rosario Esteinou	273
	Democracia económica Alejandra Salas-Porras	180		Familias e intercambios Cecilia Rabell María Eugenia D'Aubeterre	280
	Democracia representativa Gerardo Cruz Reyes	186	G	Género Marta Lamas	285
	 Democratización política José Luis Velasco Cruz	191		Gerencia social Miguel Ángel Márquez Zárate	291
	Derechos de los jóvenes Alma Iglesias González	197		Globalización Ruslan Vivaldi Posadas Velázquez	295
	Derechos humanos Ariadna Estévez López	203		Gobernabilidad Alfonso Arroyo Rodríguez	301
	Derechos políticos Alma Iglesias González	208		Gobernanza Carlos Chávez Becker Edgar Esquivel Solís	305
	Desigualdad María Cristina Bayón	214		Gobierno democrático Jorge Márquez Muñoz	311
	Discurso Fernando Castaños Zuno	218	H	Hegemonía del Estado Massimo Modonesi Jesús Suaste	317
E	Ecología política Mina Lorena Navarro Trujillo	226		Hermenéutica Rosa María Lince Campillo	321
	Educación Georgina Paulín Pérez Gabriel Siade Paulín	231		Heteronomía Silvana Rabinovich	332
	Ejercicio del poder Fernando Ayala Blanco	239		Historia cultural Mauricio Sánchez Menchero	336
	Epistemología social Adriana Murguía Lores	243		Humanidad Georgina Paulín Pérez Julio Horta Gabriel Siade Paulín	344
	Espacio académico Humberto Muñoz García	247	I	Ideología Julio Muñoz Rubio	352
	Espacio público Ricardo Uvalle Berrones	252		Iglesia Hugo José Suárez	355
	Estado de bienestar Rina Marissa Aguilera Hintelholher	258			

I	Instituciones políticas y sociales	362	Reforma del Estado	454	
	Cristina Puga Espinosa		Germán Pérez Fernández del Castillo		
	Lourdes Álvarez Icaza		Pablo Armando González Ulloa Aguirre		
I	Instituciones públicas	365	Régimen autoritario	456	
	Rina Marissa Aguilera Hintelholher		Víctor Manuel Muñoz Patraca		
J	Justicia distributiva	372	Representación política	460	
	Paulette Dieterlen		Matilde Luna Ledesma		
M	Memoria	376	José Luis Velasco		
	Gilda Waldman Mitnick				
N	Nacionalismo	382	Resistencia civil no violenta	465	
	Fernando Vizcaíno Guerra		Pietro Ameglio Patella		
N	Negociación política	387	S	Salud pública	472
	Luisa Béjar Algazi		Irene M. Parada		
	Adriana Báez Carlos		Luz Arenas-Monreal		
N	Nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC)	391	Sistemas sociales	476	
	Alejandro Méndez Rodríguez		José Antonio Amozurrutia		
O	Ocio	398	Sistemas sociales emergentes	488	
	Demetrio Valdez Alfaro		Silvia Molina y Vedia del Castillo		
O	Organismos internacionales	403	Sociología del derecho	495	
	Carlos Eduardo Ballesteros Pérez		Antonio Azuela		
O	Organización	408	Solidaridad	502	
	Cristina Puga Espinosa		Fernando Pliego Carrasco		
P	Parlamentarismo	414	Subalternidad	510	
	Israel Arroyo		Massimo Modonesi		
P	Pensamiento político	419	T	Teoría de la burocracia	513
	Víctor Alarcón Olgún		Gina Zabludovsky Kuper		
P	Políticas públicas	424	Totalitarismo	518	
	Ricardo Uvalle Berrones		Pilar Calveiro Garrido		
R	Racionalidad	435	U	Unión Europea	524
	Francisco Valdés Ugalde		Beatriz Nadia Pérez Rodríguez		
R	Razón de Estado	440	Teresa Pérez Rodríguez		
	José Luis Orozco Alcántar				
R	Redes sociales	448	V	Vida cotidiana	527
	Matilde Luna Ledesma		Amelia Coria Farfán		
			Vida social	532	
			Fernando Rafael Castañeda Sabido		
			Voluntad	538	
			Slaymen Bonilla Núñez		

TEORÍA DE LA BUROCRACIA¹

GINA ZABLUDOVSKY KUPER

DEFINICIÓN

El interés por el diagnóstico de la burocracia tiene sus orígenes en el pensador alemán Max Weber, quien, durante las primeras dos décadas del siglo xx, observa, de forma previsora, que el control ejercido por una organización centralizada constituye la única forma de ejercer la autoridad en la sociedad de masas (Peters, 1999: 58). Este autor distingue como propios de la burocracia los siguientes atributos: 1) administración racional; 2) obediencia con base en el derecho y en un "cosmos de reglas abstractas"; 3) orden impersonal; 4) competencia basada en la distribución de funciones y en deberes y servicios objetivamente limitados y diferenciados; 5) jerarquía administrativa a partir de la formación y preparación profesional de los funcionarios; 6) inexistencia de apropiación de cargos; 7) apego al expediente y organización en torno a "la oficina" (Weber, 1974). Así, la burocracia opera mediante una rigurosa disciplina, se apega a reglamentos generales y a una administración racional, que debiera excluir el favoritismo y la corrupción, y asegurar precisión, calculabilidad, continuidad, disciplina, rigor y confianza. En las organizaciones burocráticas, los funcionarios encuentran una seguridad en su empleo a partir de un salario previamente establecido y la expectativa de una especie de "perpetuidad en el cargo" que incluye una pensión para la vejez. Los puestos suelen estar ocupados por profesionistas que trabajan en la organización de tiempo completo, cuyas perspectivas de avance están en función de los años de ejercicio y de las posibilidades de ascenso en los niveles jerárquicos. La lealtad propia de la burocracia responde a finalidades objetivas e impersonales con base en reglas aceptadas por todos (Beetham, 1979: 128-131; Clegg, 1994: 54-57; Weber, 1974: 163-165, 719-722; Zabludovsky, 1993).

De una forma que se ha considerado como profética, Weber observa las tendencias del amanecer del siglo xx y "predice" la inevitabilidad del proceso de burocratización y su incidencia en los diferentes ámbitos (Eldredge, 1994: 90) en la medida en que ni el obrero, ni el oficinista ni el soldado, son dueños de los medios de producción, de administración o de violencia, es decir, los seres humanos que tienen que estar empleados en una organización como única forma de acceder a los recursos necesarios para trabajar y sobrevivir. Los valores de esta moderna forma de dominación trascienden el funcionamiento de las organizaciones y penetran en el

¹ Parte de este artículo retoma el trabajo de Zabludovsky, 2003; 2007.

conjunto de la sociedad (Beetham, 1979: 126; Leyva, 1988: 180-182; Weber, 1979; Merton, 1972: 203-204). A partir de estas consideraciones, hacia mediados del siglo XX, varios autores recuperaron críticamente el pensamiento weberiano para proponer nuevas alternativas teóricas para el estudio de la burocracia (Moss, 1991: 66-68).

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

El fortalecimiento y la ascendente importancia de los aparatos de administración pública fue un rasgo distintivo de la segunda mitad del siglo XX, que se intensificó con el enorme peso de la administración central en los países del bloque soviético. En el proceso de burocratización, que se vive desde 1950 hasta 1980, los cuerpos de funcionarios se consolidan como estratos sociales autónomos extendiendo su dominio a todo tipo de sistemas económicos y políticos (Bencini, 1981: 198-200; Clegg, 1994: 86). Esta tendencia adquiere una nueva modalidad durante los últimos años del siglo XX con la creciente importancia de la estructura técnico-económica frente a la jurídico-legal, que es propia de la tecnocracia (Leyva, 1988; Bell, 1964; García, 1982: 28-30; Galbraith, 1967; Meynaud, 1964; Escalona, 1998: 80). De acuerdo con Manuel García Pelayo, la tecnocracia se caracteriza por ser una organización del poder en la cual los técnicos tienden a sustituir a los políticos en la toma de decisiones y a los burocratas tradicionales en la implementación de las mismas. La nueva "clase política" comprende no sólo a los expertos dentro del proceso productivo, sino también a los especialistas en *management*, planificación, organización, comunicación de masas, investigaciones operacionales y análisis de sistemas (García, 1982: 53). En comparación con el orden jurídico-legal, la estructura de la tecnocracia suele ser polícentrica y con menor grado de institucionalización formal. La jerarquía se considera como una variable dependiente del problema a resolver y la autoridad burocrática tiende a ser sustituida por equipos de especialistas *ad hoc* (constituidos circunstancial o permanente) con tareas y responsabilidades que fluctúan según las circunstancias y necesidades, y que se adaptan a los problemas específicos del momento. La compleja red de comunicaciones se despliega tanto horizontal como verticalmente. Las órdenes, los trámites y acuerdos ya no se expresan ni se apegan al "expediente", sino a otras modalidades de intercambio generadas por las nuevas técnicas informáticas y electrónicas.

Sin embargo, a pesar de sus grandes diferencias, la "bueroestructura" y la "tecnoestructura", tienen las siguientes características afines: 1) los integrantes son designados por una autoridad superior y no por los propios miembros de la organización; 2) existe una separación entre propiedad y función, y 3) la gestión es de carácter impersonal y se rige por reglas consideradas objetivas (García, 1982: 54-64). La transición de la burocracia a la tecnocracia no se da de forma repentina, sino a partir de un paulatino deslizamiento de competencias que afectan desigualmente a los diferentes sec-

tores del aparato administrativo. En la práctica cotidiana, las racionalidades técnicas y jurídicas se integran dando lugar a una diversidad de instituciones y modelos híbridos que varían según los casos. El nuevo sistema "tecnoburocrático" emerge como consecuencia del intento de adaptación de la estructura y funciones estatales a las exigencias actuales de la civilización tecnológica (Aguilar, 1982: 63-66, 106; Morales, 1994: 88).

De forma paralela a estos cambios y transformaciones científicas, durante la segunda mitad del siglo XX se dio otra gran revolución silenciosa, protagonizada por la participación de un creciente número de mujeres en el trabajo extradoméstico. Esta situación inédita conlleva nuevos cuestionamientos a las teorías de la burocracia y la tecnocracia que, al presuponer una ausencia de vínculos entre la actividad directiva y la emocional, conciben los cargos de autoridad como propios de la racionalidad masculina. Bajo este esquema, las mujeres sólo eran contratadas para las funciones de apoyo consideradas "propriamente femeninas" en las posiciones de menor jerarquía de las estructuras organizacionales. Esta concepción es objeto de diversas críticas a partir de la creciente importancia de la perspectiva de género en las ciencias sociales (Lamas, 1986: 173-178; Rosales, 2007) y de las evidentes restricciones que, en la práctica, han tenido las mujeres para acceder a los cargos de capacidad decisoria en los ámbitos políticos y económicos.² Vinculadas con esa realidad, otras inquietudes de fin de siglo tienen que ver con la nueva relevancia de la *inteligencia emocional* dentro de las estructuras organizacionales. Bajo esta línea argumentativa, Martin Albow (1997: 93-99) cuestiona la pretendida desvinculación entre lo racional y lo afectivo, y la consecuente supresión de los factores emocionales que ha llevado a una interpretación errónea y limitada de la teoría de la burocracia desarrollada a partir de Max Weber. En la medida en que se parte de una concepción de la administración legal-racional del Estado moderno —y no de una teoría de la cooperación humana—, la afectividad pocas veces es tomada en cuenta. Como consecuencia, el análisis de las organizaciones ha adoptado una perspectiva de corte "militar" y "racionalista" que ha enfatizado la disciplina sin tomar en cuenta que el desempeño de las personas también depende de la cooperación, la empatía y otras cualidades que van más allá de los aspectos cognitivos y profesionales, y que debieran ser el sustento de una teoría posmoderna de la burocracia que permita ser reformulada a la luz de la sociología interpretativa y de la totalidad del proyecto weberiano. Desde esta perspectiva, la teoría de la legitimidad debe reconocer que las organizaciones sólo existen a partir del comportamiento humano; que, en el mundo moderno, las personas tienen distintos motivos para obedecer órdenes (Albow, 1997: 109-111; Aguilar, 1984; Marcuse, 1971; Peters, 1988: 267-282; Reed, 1985; Harvey-Jones, 1989).

Además de esta lectura sobre Weber y de la recuperación de Merton y del pensamiento feminista, Albow (1997) rescata a otros autores de la tradición sociológica como Pe-

2 Cf. Moss, 1989; 1991.

ter Blau (1955), Alvin Gouldner (1955), Reinhard Bendix (1949) y Richard Sennett (1993), cuyos argumentos podrían ser útiles para fundamentar una "teoría posmoderna de la administración" más afín al "espíritu de los tiempos" y capaz de incorporar una concepción normativa de autoridad que trascienda el modelo fáctico centrado en el seguimiento de las órdenes sobre la calidad de las relaciones. Con una preocupación similar, autores como Luis Sarries sostienen que, frente al pensamiento moderno en el que las organizaciones son una especie de prisiones que atrapan la vida de las personas, el posmodernismo "trata de destruir la dictadura de la racionalidad" abriendose a perspectivas que le permitan entender, explicar y operar en el mundo entero dentro de instituciones más flexibles, donde los individuos asumen tareas multifuncionales y establecen redes horizontales que debilitan el modelo jerárquico (Clegg, en Sarries, 1993: 126-127; Sarries, 1993: 127). La reformulación de una teoría alternativa de la burocracia y las organizaciones deberá reconocer la creciente globalización del mundo y la evidencia de que tanto las burocracias gubernamentales como las grandes organizaciones industriales han tomado trayectorias diferentes a las diagnosticadas por la teoría clásica (Albrow, 1997: 153-155). A partir de éstas, algunos autores consideran que las nuevas condiciones de administración contemporánea responden más bien a modelos posburocráticos o posempresariales (Barzelay, 1998; Moss, 1993).

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

En el ámbito gubernamental, la carrera burocrática tiene sus momentos de expansión con el modelo centralizado del gobierno soviético de posguerra, mientras que, en la esfera de la administración privada, el auge se da en Estados Unidos con el crecimiento de la gran corporación industrial del siglo XX basada en tecnologías mecánicas y en un tipo específico de organización de la fuerza de trabajo. Con la caída del muro de Berlín, el crecimiento paralelo de los mercados, la intensificación de la competencia global y el cambio tecnológico, cada vez resulta más difícil sostener este patrón. Además, como ya se ha señalado, los presupuestos básicos del trabajo burocrático también se ven minados por el creciente acceso de las mujeres a los mercados de trabajo, la desaceleración de las industrias tradicionales, el incremento en el ritmo y las modalidades de transmisión de información, y la multiplicación de los competidores en diversos ámbitos productivos (Gutiérrez y Zabludovsky, 2003: 223-251; Moss, 1991: 80). Si bien es cierto que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la teoría política ya había señalado las disfunciones de la burocracia y de la jerarquía, no es sino hasta los últimos decenios del siglo XX cuando sus limitaciones se hacen cada vez más evidentes.

Para enfrentar los nuevos retos, se han desarrollado modelos gerenciales que ya no pueden ser considerados como meramente burocráticos o empresariales y que intentan

incorporar la flexibilidad, la agilidad y la creatividad de la actitud emprendedora (características de los inicios del capitalismo según el tipo ideal desarrollado por Max Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*), junto con los impactos de los cambios corporativos. La nueva forma de hacer carrera al interior de las compañías se da a partir de la descentralización y de la contratación externa y afecta fundamentalmente las trayectorias laborales de los directores en los mandos intermedios y superiores (Moss, 1991: 66-68). En la práctica, muchas compañías actúan como centros de información y de comando para una red de organizaciones, lo cual conlleva cambios dramáticos en las nociones del trabajo. El nuevo tipo de organización, que ha sido considerada por algunos autores como "posempresarial" o "posburocrática" (Barzelay, 1998; Moss, 1993), tiene, entre sus rasgos positivos, el incremento de las oportunidades, el estímulo para desarrollar nuevas ideas e involucrarse en proyectos exitosos, la compensación directa en función de las respectivas contribuciones y la colaboración entre diversas unidades. Sin embargo, este modelo también conlleva efectos negativos como la erosión de las expectativas de carrera de los funcionarios, la reducción de las necesidades de trabajo a largo plazo y el desplazamiento de un número creciente de empleados (Moss, 1991: 74-77). La revolución posempresarial transforma las modalidades del ejercicio del poder y produce cambios drásticos en los patrones de carrera y en la vida de las personas, generando una constante incertidumbre. Los salarios son cada vez más fluctuantes, las perspectivas de promoción menos seguras y la presuposición de un ascenso continuo en la estructura jerárquica es reemplazada por contratos externos o prestaciones temporales de servicios. Las nuevas necesidades de las compañías refuerzan las habilidades emprendedoras asociadas a las actividades independientes, a la propiedad y manejo de pequeños negocios, y al desarrollo de competencias necesarias para crear un nuevo servicio o valor (Moss, 1991: 75-76). El empleo especializado remplaza al rutinario, las agencias de trabajo temporal se transforman en grandes corporaciones y se da una efervescencia de todo tipo de servicios como los profesionales, de publicidad, computación, consultoría gerencial, mantenimiento y asesoría. De forma creciente, las tareas se desempeñan bajo la estructura de proyectos más enfocados hacia la resolución de problemas dentro de una rama específica que a la expectativa de cumplir con órdenes jerárquicas en función del cargo que se ocupa (Moss, 1991: 78-81). La reestructuración internacional del empleo, los nuevos modelos de subcontratación y flexibilidad laboral, los drásticos efectos del internet y la revolución informática permean la vida cotidiana y el sustento de muchas instituciones. Frente a la creciente importancia de las redes (*networking*), el trabajo en equipo, la realización de actividades profesionales bajo proyectos, el reclutamiento abierto y la contratación externa, las estructuras administrativas se reinventan constantemente. Las concepciones de la administración pública y privada basadas en una especialización de tareas y de funciones en el interior de una estructura burocrática y de

una rígida jerarquía corporativa han quedado rezagadas y, en su lugar, se desarrolla una concepción emprendedora en torno a la propia existencia (Casas, 2005: 216-217; Moss, 1991: 81-84). En la sociedad actual, los centros de poder no siempre responden a las cadenas verticales de comando y al interior de las organizaciones conviven una gran variedad de relaciones. Mientras algunos empleados aún se definen primariamente por su posición en la jerarquía de autoridad, otros lo hacen en función de sus habilidades para movilizar recursos y desarrollar compromisos con nuevas tareas. Las teorías sociológicas y politológicas, aferradas a categorías dualistas, ya no son útiles para estudiar las nuevas realidades sociales. En la práctica, los sistemas industriales y los gobiernos desarrollan modelos híbridos que combinan los trabajos "entrepreneurial" con los burocráticos y se sitúan a medio camino entre las estructuras jerárquicas y los patrones orientados por el mercado. Si bien es cierto que muchos actores corporativos ya no se ajustan a los esquemas de autoridad de las compañías, su relación laboral con ellas no depende únicamente de la subcontratación externa. Sin ser trabajadores de tiempo completo, tampoco son empresarios o autoempleados, sino que constituyen una fuerza contingente que establece vínculos informales con la organización (Moss, 1989: 81-85).

En el ámbito gubernamental, el término *public management* (Guerrero, 2004: 12) reconoce la importancia de incorporar mecanismos de competitividad en las oficinas públicas mediante una noción de gestión que combina los papeles del empresario y del gerente. El modelo burocrático weberiano centralizado se desarticula en unidades menores que operan con mayor libertad y flexibilidad. En lugar de una sola jerarquía de autoridad coordinadora de todos los servicios, el nuevo *paradigma posburocrático* (Barzelay, 1998) de la administración pública recoge la experiencia empresarial privada y establece arreglos multiorganizativos que buscan ser más cercanos al mercado y al individuo (Guerrero, 2004: 242). Los drásticos cambios sociales en la vida de las organizaciones repercuten a nivel individual. De forma creciente, las expectativas laborales de amplios sectores de la población no descansan en la posibilidad de acceder a los cargos que se desocupan dentro de la jerarquía ocupacional, sino en las propias posibilidades de diseñar un trabajo para el cual no ha habido precedente. Las inquietudes colectivas ya no giran en torno a la monotonía y a la obediencia dentro del empleo burocrático, sino a la inseguridad del trabajo. Los seres humanos de fin de siglo se enfrentan, simultáneamente, a un ámbito más abierto de oportunidades y a una amenaza creciente del empleo (Albrow, 1997: 74-75; Beck, 1994: 20; Moss, 1991: 290; Zabludovsky, 2003). Los procesos de individualización y diversificación de las formas de vida no se apegan a las jerarquías. En la "sociedad de riesgo", caracterizada por una creciente incertidumbre, no existen modelos

estandarizados para las familias, las carreras profesionales o las estructuras organizacionales.³

En el terreno político, las agendas públicas ya no son resultado único de las iniciativas de los parlamentos o de las burocracias, sino de diversos grupos y actores con una gran influencia dentro de lo que Beck (1994: 18-19) considera como la "subpolítica" y que tiene relación con el creciente papel de aquellos agentes que no pertenecen al sistema político o corporativo. Los nuevos patrones de carrera se conciben a partir de la descentralización y de la contratación externa, por lo que las expectativas de los mandos intermedios y superiores se han visto afectadas por los innovadores modelos gerenciales de los gobiernos y de las organizaciones que se desarrollan con fuertes grados de contingencia y de incertidumbre. Los centros de poder responden cada vez menos a cadenas verticales de comando, y los diferentes actores económicos y políticos actúan de forma semiindependiente.

El proceso de individualización y diversificación de las formas de vida y las características de la "sociedad de riesgo" han debilitado las jerarquías y otros presupuestos de la vida burocrática. Si bien es cierto que durante la "primera modernidad" se cumplen las profecías de Max Weber sobre la burocratización del mundo, en la "modernidad tardía" la realidad se apunta hacia condiciones eminentemente distintas. Hoy resulta evidente que, ante las crecientes condiciones de globalización y flexibilidad, cada vez resulta menos eficiente aferrarse a una concepción de burocracia basada en un modelo jerárquico que descansa en un cuadro administrativo sujeto a relaciones estrictas de autoridad y disciplina. La acelerada innovación tecnológica de la segunda mitad del siglo XX ha dado lugar a nuevas formas de organización social en las que la dualidad entre racionalidad técnica y jurídica y la separación entre trabajo especializado y rutinario ya no parecen tener mucho sentido. La forma de administración "racional" de la vida moderna que Weber concibió a principios del siglo XX está ahora en entredicho: el empleado ya no puede confiar en una especie de perpetuidad para el cargo, que se presupone como norma fáctica, y cada vez es más difícil compartir los anhelos de seguridad y orden que constituyeron durante mucho tiempo los ideales generales de los seres humanos. El gran impacto de la revolución cibernetica y los procesos simultáneos de individualización y globalización han debilitado las estructuras piramidales características de las organizaciones modernas y las condiciones sugieren que el siglo XXI apunta hacia la "desburocratización del mundo". Sin embargo, lejos de ser una tendencia general e ineludible, se trata más bien de una hipótesis provocativa que tendría que ser comprobada a la luz de la realidad empírica, de las distintas situaciones históricas y de las propias limitaciones del debate en torno a la burocracia que aquí se ha desarrollado. Lo anterior nos lleva a advertir sobre la importancia de contrastar los planteamientos teóricos con el análisis de

3 Cf. Albrow, 1997; Beck, 1998; Gutián y Zabludovsky, 2003; Zabludovsky, 2007.

casos específicos que den luz sobre lo que ocurre en distintos contextos y permitan validar o refutar los argumentos que se han expuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1982), *Política y racionalidad administrativa*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1984), "El programa teórico-político de Max Weber", en *Política y desilusión (lecturas sobre Weber)*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, pp. 47-76.
- ALBROW, Martin (1970), *Bureaucracy*, London: MacMillan.
- (1997), *Do Organizations Have Feelings?*, New York: Routledge.
- BARZELAY, Michael (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, Ulrich (1994), "The Reinvention of Politics: Toward a Theory of Reflexive Modernization", en Ulrich Beck, Anthony Giddens y Scott Lash (eds.), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford: Stanford University Press, pp. 1-55.
- (1998), *La sociedad del riesgo*, Argentina: Paidós.
- (2001), *El normal caos del amor*, Barcelona: Paidós.
- BEETHAM, David (1979), *Max Weber y la teoría política moderna*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BELL, Daniel (1964), "The Post-Industrial Society", en *Technology and Social Change*, Eli Ginsberg (ed.), New York: Columbia University Press, pp. 44-59.
- BENCINI, Fabrizio (1981), "Burocratización", en *Diccionario de política*, Madrid: Siglo XXI, pp. 172-179.
- BENDIX, Reinhard (1949), *Higher Civil Servants in American Society*, Boulder: University of Colorado.
- BLAU, Peter M. (1955), *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago: Chicago University Press.
- BOURDIEU, Pierre y J. COLEMAN (1991), *Social Theory on a Changing Society*, New York: Westview Press.
- CASAS VÁZQUEZ, Antonio (2005), "La evaluación del desempeño, columna vertebral del Servicio Profesional de Carrera", *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 4.
- CASTELLS, Manuel (2000), *La era de la información*, tomo I, México: Siglo XXI.
- CLEGG, Steward (1994), "Max Weber and Contemporary Sociology of Organizations", en Larry J. Ray y Michel Reed (eds.), *Organizing Modernity. New Weberian Perspectives on Work, Organizations and Society*, London: Routledge, pp. 46-80.
- ELDRIDGE, John (1994), "Work and Authority: Some Weberian Perspectives", en Larr J. Ray y Michel Reed (eds.), *Organizing Modernity. New Weberian Perspectives on Work, Organizations and Society*, London: Routledge, pp. 81-97.
- ESCALONA, María Isabel (1998), *La burocracia política en México, su transición 1982-1994* (tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública), México: Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán-Universidad Nacional Autónoma de México.
- GALBRAITH, John Kenneth (1967), *El nuevo Estado industrial*, Barcelona: Ariel.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1982), *Burocracia, tecnocracia y otros escritos*, Madrid: Alianza.
- GIDDENS, Anthony (1992), *The Transformation of Intimacy*, California: Stanford University.
- (1994), "Living in a Post-Traditional Society", en *Reflexive Modernization*, California: Stanford University Press, pp. 56-109.
- GOULDNER, Alvin (1995), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, London: Routledge.
- GUERRERO, Omar (2004), *La nueva gerencia pública*, México: Fontamara.
- GUITIÁN, Mónica y Gina ZABLUDOVSKY, coords. (2003), *Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos*, México: Juan Pablos, Universidad Nacional Autónoma de México.
- HARVEY-JONES, John (1989), *Making it Happen: Reflections on Leadership*, London: Collins.
- LAMAS, Marta (1986), "La antropología feminista y la categoría de género", *Nueva Antropología*, vol. VIII, núm. 30, pp. 173-198.
- LEYVA PETIT, Giselle (1988), "Política y burocracia", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 2, abril-junio, pp. 179-220.
- MARCUS, Herbert (1971), "Industrialización y capitalismo en la obra de Max Weber", en *Presencia de Max Weber*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- MERTON, Robert (1972), *Teoría y estructura sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- MEYNAUD, Jean (1964), *La technocratie, mythe ou réalité*, Paris: Payot.
- MORALES CAMARENA, Francisco (1994), *La tecnotracia en México: las actitudes de los funcionarios públicos*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cambio XXI.
- Moss KANTER, Rosabeth (1989), *When Giants Learn to Dance: Mastering the Challenges of Strategy, Management, and Careers in the 1990's*, New York: Simon and Schuster.
- (1991), "The Future of Bureaucracy and Hierarchy in Organizational Theory: A Report from the Field", en P. Bourdieu y J. Coleman, *Social Theory on a Changing Society*, New York: Westview Press, pp. 63-87.
- (1993), *Men and Women of Corporation*, New York: Basic Books.
- PETERS, B. Guy (1999), *La política de la burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PETERS, Gangolf (1988), "Organization as Social Relationship, Formalization and Standardization: A Weberian Approach to Concept Formation", *International Sociology*, vol. 3, núm. 3, septiembre, pp. 267-282.
- PUTNAM, Robert D. (1977), "Elite Transformation in Industrial Advanced Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy", *Comparative Political Studies*, Octubre, vol. 10, núm. 3, pp. 383-412.
- REED, M. (1985), *Redirections in Organizational Analysis*, London: Tavistock.
- ROSALES, Rocío (2007), "Género: su indisciplina, múltiples definiciones y problemas" en Gina Zabludovsky (coord.), *Sociología y cambio conceptual*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, Siglo XXI, pp. 171-207.
- SARRIES SANZ, Luis (1993), *Sociología de las relaciones industriales en la sociedad postmoderna*, Zaragoza: Mira.
- SENNET, Richard (1993), *Authority*, London: Faber.
- WEBER, Max (1974), *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1976), *Sobre la teoría en las ciencias sociales*, Buenos Aires: Futura.
- (1979), *El político y el científico*, México: Alianza.

- ZABLUDOVSKY, Gina (1993), *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología del Oriente de Max Weber*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (2001), "La globalización, las nuevas identidades y las dimensiones de lo tradicional y lo moderno, en el pensamiento ideológico", *Acta Sociológica*, núm. 33, septiembre-diciembre, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 69-83.
- (2002), *Sociología y política, el debate clásico y contemporáneo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrua.
- (2003), "Burocracia y comportamiento organizacional: de la jerarquía moderna a la sociedad-red", en Mónica Gutián y Gina Zabludovsky (coords.), *Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos*, México: Juan Pablos, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 223-249.
- (2007), "Burocracia, tecnocracia y modelos postempresariales", en Gina Zabludovsky Kuper (coord.), *Sociología y cambio conceptual*, México: Siglo XXI, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, pp. 106-139.
- (2009), *Intelectuales y burocracia*, Barcelona: Anthropos, Universidad Nacional Autónoma de México.

TOTALITARISMO

PILAR CALVEIRO GARRIDO

DEFINICIÓN

Se puede entender por *totalitarismo* a un tipo de dominación paraestatal que se articula con el aparato del Estado para penetrar política e ideológicamente en todos los ámbitos de la sociedad, desdibujando la distinción entre lo público y lo privado. Se impone por el terror masivo —ejercido principalmente por la policía secreta— y propicia la despolitización, la desindividualización y la retracción del ser humano a las condiciones más básicas de la reproducción de la vida, en sentido biológico e instrumental. Se presenta en sociedades fragmentadas y masificadas, profundizando ambos rasgos. Los régimes totalitarios tienen una política bélica, con pretensiones de alcanzar un dominio supranacional y global. Se postulan como proyecto ideológico “progresista”, de acuerdo con cierto “curso de la historia”, o bien, con leyes naturales, económicas o de cualquier tipo que fijan un desarrollo pre establecido e inamovible.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

El término *totalitario* se comenzó a usar en Italia a partir de 1923, por parte de liberales, socialistas e, incluso, católicos para criticar al fascismo, aunque casi inmediatamente fue

el propio fascismo quien se adueñó del concepto, reivindicándolo. Apenas el 21 de junio de 1925, Benito Mussolini afirmaba “la nostra feroce volontà totalitaria” (Mussolini, s.f.), como rasgo positivo de su movimiento que, a su vez, justificaba la ampliación de la fuerza del Estado. Poco antes, Giovanni Gentile, filósofo identificado con el régimen, lo había caracterizado como “una concepción total de la vida” (Schapiro, 1981: 17), señalando desde entonces la intención de rebasar el ámbito político. En efecto, el fascismo trataba de alcanzar la voluntad, el pensamiento y el sentimiento de la “nación”, en una completa identificación entre Estado e individuo. Afirmaba Gentile que la realización individual sólo era posible dentro del Estado y que nada de lo humano o espiritual que se considerara valioso podría existir fuera de él, en tanto expresión de la universalidad y la totalidad social. En la misma dirección, el texto sobre el fascismo que presentaba la *Encyclopédia italiana* en 1932, escrito por Giovanni Gentile y Benito Mussolini, sostenía que “para el fascista, todo está en el Estado. [...] En ese sentido el fascismo es totalitario” (847-848). Al respecto, cabe señalar que la enunciada identidad entre individuo y Estado, presentada en teoría como una relación simétrica, implicaba la subordinación total de la persona, en franca oposición con los postulados del pensamiento liberal.

En esos mismos años, Carl Schmitt (2004) criticó al Estado liberal advirtiendo sobre la posible desaparición de la política, a causa de la penetración de la sociedad en el Estado y el desdibujamiento de los límites entre ambos. Su propuesta del restablecimiento de la fuerza del Estado como lugar de la soberanía, definida por la capacidad de establecer el Estado de excepción liberándolo de los límites del derecho, fue retomada para la construcción del discurso y las prácticas totalitarias en la Alemania nazi. Ernst Forsthoff (1993), uno de sus discípulos, desarrolló el concepto de *Estado total*, ya utilizado por Schmitt, en un sentido más claramente vinculado con el concepto de *totalitarismo*. Sin embargo, el nazismo no le dio al Estado el lugar predominante, fundamento de la nación, que le atribuía el fascismo. En el caso alemán, el Estado se concebía sólo como un instrumento del proyecto racial, marcando una distinción fundamental entre ambos procesos.

Así los conceptos de *Estado total* y *totalitarismo*, ya fuera para denostarlos o para reivindicarlos, se usaron principalmente para caracterizar al fascismo y al nazismo, por lo menos hasta el inicio de la Guerra Fría. Un aporte significativo en esta línea fue la aparición, en 1942, de *Bebemoth*, de Franz Neumann (1943). El texto hacía un análisis histórico del nazismo, explicándolo como respuesta contrarrevolucionaria a la “catastrófica crisis” del capitalismo alemán. Se detenía en ciertos rasgos del Estado nazi (concentración de todos los poderes, uso del terror, protagonismo de un partido único superpuesto con el Estado, gestión en manos de una burocracia irracional), que permitían definirlo como totalitario. A su vez, analizaba en detalle el liderazgo carismático, el racismo