

DU GAY, P. (2012). *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI. Traducción y estudio preliminar de C.J. Fernández Rodríguez. 270 pp.

Bajo un título tan provocador Paul Du Gay realiza una interesante y contundentemente fundamentada reflexión acerca de la adopción de nuevas formas de gestión en la administración pública. Para ello, emprende la ardua tarea de cuestionar las críticas más influyentes que la burocracia viene recibiendo desde finales de los años sesenta y hasta hoy. En tiempos en los que la modernización de los servicios públicos se proclama como destino inapelable de toda reforma administrativa, Paul Du Gay, se atreve a enunciar y evidenciar la necesidad de cuestionarse los presupuestos hegemónicos actuales de “la buena administración”. Se trata de un ensayo de filosofía política a través del cual el autor bucea entre los fundamentos teóricos y morales de las bases y “baremos” que han conducido a juzgar la burocracia como “la mala administración”.

No podemos más que decir que nos encontramos ante una obra tan atrevida como necesaria que cuenta, además, con el valor añadido de su prólogo y estudio preliminar, elaborados por Luis Enrique Alonso y Carlos Jesús Fernández, respectivamente. Ambas secciones facilitan la comprensión de la misma y potencian su capacidad de producir reflexión e inspiración. El primero, presentándonos al autor y su teoría de la burocracia; el segundo, realizando una valiosa contextualización de la misma así como discutiendo el estado de la cuestión. En la obra, se revisan tres de las principales corrientes que han abonado las más difundidas críticas a la burocracia: la crítica romántica cristiana, la crítica romántica postmoderna y la crítica empresarial, poniéndolas a dialogar con la teoría sobre la burocracia de Max Weber. De este modo, Paul Du Gay, se embarca en un labor tan apasionante como aún lo siguen siendo los grandes debates de la filosofía política contemporánea, entre universalismo y contextualismo, entre modernidad y postmodernidad, permitiéndonos, a través de una deliciosa dialéctica, redescubrir las fallas y fisuras que estas corrientes presentan, en este caso, refiriéndolas al ámbito de la organización del Estado.

Paul Du Gay organiza su disertación en dos partes y seis capítulos, coronados por un séptimo a modo de conclusión.

La introducción resulta fuertemente evocadora y provocadora, capaz de inspirar todos los debates. En ella, el autor declara la misión de la obra: destacar las características éticas distintivas de la burocracia (ethos). Se trata de una labor polémica pues el autor, a través de la revisión de los fundamentos filosóficos y políticos que han operado los cambios desde el ciudadano al cliente y el surgimiento de la llamada gestión emocional como gestión ideal, llega a la conclusión de la necesidad de posicionarse en contra de la introducción de la creatividad (desde estas corrientes) y las emociones en la administración, destacando los perjuicios que esto implica cuando lleva aparejadas lógicas mercantiles y de delegación de la responsabilidad y dinámicas contractuales en el seno de la administración pública. El sociólogo británico, incluso, pone de

manifiesto que los mismos aspectos que son criticados son aquellos que las aplicaciones prácticas de esta crítica reproduce: falta de transparencia, que viene de la mano de la difusión del poder, y excesivos gastos, a través de constantes auditorías y procesos de desdiferenciación de roles entre políticos y funcionarios. Du Gay nos enseña los costes de “rehumanizar” la gestión/post-burocracia (difusión del poder, parcialidad, sumisión de los intereses colectivos y del Estado al mercado) y los beneficios de los procedimientos engorrosos de la burocracia (justicia, igualdad e imparcialidad). La burocracia representa la jerarquía que facilita la igualdad. Señala así la importancia de no aplicar a la burocracia los baremos del desarrollo humano individual y denuncia la estrategia de degradación que ha sufrido de parte de la crítica. La burocracia ha sido tachada de técnica sin alma, cuando, en realidad, tiene su propia ética; para darse cuenta de ello simplemente hay que reparar en una de las premisas teóricas claves de esta obra de Du Gay, la importancia de “no establecer mandamientos de contenido idéntico en órdenes de la vida plurales” (p.71).

Dedica cada uno de los capítulos que componen la primera parte a los que considera tres de los más influyentes antiburócratas contemporáneos, Alasdair MacIntyre, Zygmunt Bauman y Tom Peters. Tres autores que, partiendo de distintos presupuestos filosóficos y realizando recorridos distintos, confluyen en una conclusión, una que vuelve la espalda al carácter contextualista del pensamiento de Max Weber: la premisa de que la única fuente de valores morales es la persona completamente desarrollada.

El primer capítulo es también el primer encuentro con la complejidad y solidez con la que Paul Du Gay aborda su revisión de las críticas a la burocracia. MacIntyre ofrece a Du Gay la primera oportunidad fundamentada de aplicar la premisa anterior al analizar su obra *Tras la virtud*. Las consideraciones morales que el filósofo escocés pretende extender a todos los órdenes de la vida, la virtud como la búsqueda de la virtud, como un ethos único aplicable a las distintas facetas humanas, pueden ser pertinentes, según señala Du Gay, para el caso de sacerdotes o intelectuales críticos, pero no para el de los burócratas (p.103). A partir de este capítulo las discusiones acerca de roles, valores y contextos estarán fuertemente presentes a lo largo de toda la obra.

En el segundo capítulo, la reflexión sobre la obra de Bauman introduce interesantes reflexiones acerca del lugar que la modernidad ha ocupado en buena parte de la filosofía política contemporánea, la modernidad como empobrecimiento moral que viene de manos de una exacerbación de la razón y del cálculo. Frente a ello, Du Gay incide en que la modernidad va mucho más allá de la racionalidad económica, tanto que se encuentra en la base de nuestras democracias y sistemas jurídicos. Al hacerlo destapa las incoherencias teóricas y las contradicciones que anidan en el pensamiento de Bauman y su errónea concepción de la burocracia moderna en *Modernidad y Holocausto*, al equipararla con formas de organización premodernas, como lo son estas que permitieron el holocausto nazi. El nazismo adolece de elementos fundamentales de la burocracia moderna como esferas de la

vida separadas e instituciones autónomas. Así, Du Gay trata de reivindicar y recuperar el patrimonio de la modernidad.

En el capítulo tercero el sociólogo británico aborda la corriente crítica de la burocracia con mayor peso a la hora de encarnarse en las realidades de la reforma administrativa: el discurso empresarial anti-burocrático. Considera que es preciso problematizar el acaecimiento naturalizado de nuevas formas de gestión y destacar su carácter de construcción ideológica hecha al efecto de implantar nuevas formas de gestión. De nuevo, nos recuerda el talante de su ensayo cuando defiende una aproximación culturalista y contextualista: “debemos aproximarnos a las disposiciones y atributos que constituyen la gestión como si fueran una serie de embalajes específicos de un momento histórico, que no poseen una forma natural o esencial que los fundamente” (p. 141). Su tercer capítulo desvela, paulatinamente, la impronta post-moderna del discurso empresarial de los anti-burócratas, igualmente presente en las aproximaciones de Bauman a la burocracia, refrescando en la mente del lector las posibilidades ideológicas de una misma base teórica. Este capítulo hace particular hincapié en el nuevo lenguaje que se promociona desde el discurso empresarial: el lenguaje moral, lleno de ambigüedad y vago, la llamada al entusiasmo, la disolución de las dicotomías conceptuales (como esta entre administrador y político), los discursos de la urgencia por el cambio y la incontestabilidad del mismo. Además, trata de destacar como distintas esferas de la vida a nivel micro y macrosocial están imbricadas en esta nueva forma de entender las organizaciones (p.165).

Al término de esta primera parte, vemos como las críticas a la burocracia pasan de la condena por amoralidad e inhumanidad de la administración de MacIntyre y Bauman, respectivamente, a la condena por obsolescencia, de parte de las críticas empresariales, sacando a relucir esa efervescencia del “epocalismo” a la que Fernández Rodríguez hace alusión en el estudio preliminar. Se identifica como hilo conductor de esta primera parte la aproximación al forjamiento, desde distintas corrientes de pensamiento e ideológicas, e introducción, en las teorías de la administración y las organizaciones, de una nueva personalidad del administrador/burócrata, que pasa a ser concebido y denominado “gerente”, y de un nuevo régimen de valores en la administración, que viene a denominarse “nueva gestión”. La nueva gestión va a suponer la sustitución de los valores de la burocracia impersonal, la jerarquía y los procedimientos por los valores de la empresa flexible, descentralizada y emprendedora.

Una vez sentadas las bases filosóficas de la crítica a la burocracia y discutidas desde la contra-crítica en la primera parte, en la segunda, las disquisiciones del autor se circunscriben a los debates actuales entre el gobierno empresarial y el ethos burocrático. En esta, además, dichas disquisiciones aparecen acompañadas de ejemplos del caso británico. Estos, además de servir como tales, realizan una importante función de ubicación histórico-política de estos debates, la misma que se echó en falta a la hora de realizar las revisiones teóricas de la primera parte.

En el cuarto capítulo, la obra se centra en mostrar cómo la gestión empresarial va calando en el ámbito público acompañada de unas circunstancias socio-políticas

propicias. De este modo, se pone de manifiesto la potencia que adquiere una nueva concepción de lo que la administración pública debe ser, operando fuertes transformaciones en los distintos elementos de la administración, como sistema interrelacionado: los valores, la organización y las personas, en el planteamiento mismo de sus lógicas internas de funcionamiento. Estas transformaciones incluyen la preferencia por el contrato como instrumento de organización, la desconfiguración del mapa de responsabilidades, la sustitución de la noción de ciudadano administrado por la de cliente, la premisa de la rentabilidad, la máxima de la calidad en el servicio, la llamada al entusiasmo, etc. Du Gay advierte de los riesgos que se encuentran detrás de tan profunda reformulación, sobre todo, el riesgo de desconsideración hacia la salvaguarda de los valores democráticos. Para que la administración pública no pierda su razón de ser es crucial que no se desvincule de su objetivo, que es servir al interés colectivo, al interés del Estado. La gestión de la administración pública no puede acogerse a parámetros propios de “la gestión por la gestión” ya que es gestión por y para la democracia. Así, el autor revierte el modo en que la modernidad es concebida y expuesta por MacIntyre y Bauman: desde la visión de la modernidad como vacía de valores (amoral) a una visión de la modernidad que confiere el valor adecuado.

El capítulo quinto resulta de particular interés al integrarse e interactuar en él la mayor parte de los aspectos clave que han venido siendo tratados hasta el momento en la obra. Este capítulo adopta más el carácter de análisis político que de discusión teórica. El análisis, se inicia con la desnaturalización del sistema económico, es decir, se trata de destacar el papel protagonista de las bases institucionales y de cohesión social que sostienen ese tipo de economía. Sin embargo, lo particularmente interesante que emerge de este capítulo es que esta relación entre principios políticos y prácticas económicas se produce también en el sentido inverso, entre discursos económicos y prácticas políticas: la economía “devuelve” a sus instituciones socio-políticas y culturales de apoyo “el favor” sirviendo de justificación última de las decisiones políticas. De este modo, argumentos económicos aparecen como un potente motor de cambio de las políticas sociales y económicas. La construcción discursiva de las crisis económicas (“fiscales”) resulta ser un poderoso recurso legitimador de concepciones gubernamentales (“racionalidades políticas”) que les anteceden y acompañan. Este capítulo perfila las claves de la transfiguración de los principios y valores de la intervención pública: el nuevo furor por la eficiencia y el crecimiento económico como metas de la sociedad en lugar de instrumentos para el bienestar social. Se constata así una fuerte inversión en los fundamentos de los Estados de bienestar, tal y como fueron constituidos: de la economía integrada en el buen gobierno al gobierno impidiendo la buena economía y del bienestar social como condición de progreso económico a obstáculo de crecimiento. Sin embargo, las lógicas mercantiles desde las que se pretende inducir este cambio cultural caen en los errores que tratan de combatir: producen más gastos (p.210) y menos eficiencia porque son más confusas. La nueva gestión peca de aquello de lo que acusa a la vieja.

También se alude a la expresión de tal transfiguración en el lenguaje de lo incuestionable y los discursos de la auto-referencialidad. En el escenario de las nuevas culturas administrativas, la reforma se plantea como algo incuestionable, propio de sentido común. Sus objetivos y razones son la eficiencia económica, la competitividad y la crisis. La estrategia para alcanzarlos será el contractualismo.

Du Gay vuelve a advertir del peligro que entraña que los aspectos económicos sean los únicos que preocupen a la gestión pública. A esta llamada de atención se suma la del capítulo sexto acerca de la tendencia a la disolución de la dicotomía entre política y gestión, al intentarse que las instituciones públicas estén estructuradas como empresas privadas. La nueva organización va a suponer que se difuminen los roles de burócratas y políticos. Sin embargo, estimular a los funcionarios de manera personal, haciendo un llamamiento al entusiasmo y la sensibilidad y concediendo incentivos, pone en peligro la imparcialidad y la transparencia de la administración pública democrática. En contrapartida, Du Gay defiende la “formación de personalidades ajustadas a órdenes de la vida definidos” (p.220).

Las conclusiones son un fantástico colofón con tintes empíricos para la obra, pues el autor incide en la importancia de las transformaciones discursivas y terminológicas como indicador fundamental del cambio. Hace referencia expresa a la aplicación de un léxico vago en lugar del uso de significados precisos o la sustitución de términos como administración y administrador por gestión y gestor.

En Elogio de la burocracia es una obra de gran interés que el campo de la teoría y la sociología política en español echaba en falta. Refiere a la burocracia las grandes discusiones filosóficas de las últimas décadas del siglo XX mostrando, en la forma misma de entretener su desarrollo, el contenido de las críticas contra las que se alza. El gobierno empresarial representa una hábil propuesta en la que aspectos psico-sociales y principios de la economía neoliberal se entrelazan y alían robustamente. La obra de Du Gay que reseñamos enuncia este entramado en la propia estructura de su libro, que va de lo humano en los capítulos primero y segundo a lo económico en los capítulos cuarto y quinto, siendo bisagra el capítulo tercero, y vuelve a lo humano en el capítulo sexto.

En el texto son habituales las evocaciones de Max Weber, sin que en absoluto monopolice el campo de las referencias a autores y la discusión con los mismos. Es habitual el diálogo a partir de Wilhelm Hennis, pero también encontramos referencias a Rose, Hirschmann e incluso Luhmann. Por eso es un libro de gran riqueza bibliográfica y teórica que hace una interesante contribución al ámbito de los estudios organizacionales.

Después de la lectura, no dejamos de estar de acuerdo con Du Gay en que la democracia representativa aún necesita el ethos burocrático; sin embargo, nuestras sociedades han sufrido cambios culturales que trascienden las circunstancias que vieron emerger tanto democracia representativa como burocracia, y, de hecho, no solo la primera sino también la segunda se ha puesto en cuestión enunciándose y tratando de promoverse en la práctica nuevas formas de democracia más inclusivas y participativas. En consecuencia, y siguiendo la línea contextualista de Du Gay, cabría preguntarse si no es preciso “aplicar ajustes” tanto a las formas democráticas

como burocráticas que encuentran su enraizamiento en las formas culturales y de pensamiento de la modernidad para que puedan tener un lugar cómodo con respecto a las necesidades y modos de pensar actuales.

Por otra parte, en varias ocasiones a lo largo de la obra, Du Gay afirma que su propósito no es cerrar posibilidades de reforma a la burocracia o transmitir una concepción de la misma como ente congelado, alegando su especificidad y sujeción a la contingencia en cada contexto determinado. No obstante, el autor no propone ejemplo alguno al respecto. Deja así la puerta abierta a que tal cuestión pueda ser el filón de toda una nueva serie de producción socio-política y científica, que indague acerca de reformas de la administración alternativas a las propuestas de modernización actuales.

Paz Martín Martín  
Universidad Complutense de Madrid  
mpaz.mart.mart@gmail.com