

# 5

## **ESTRUCTURA BUROCRÁTICA Y PERSONALIDAD**

Robert K. Merton

### FUENTE ORIGINAL

Merton, R. K., 1949, Social Theory and Social Structure, Glencoe, Ill: Free Press.

### FUENTE REPRODUCIDA

Merton, R. K., 1964, Teoría y Estructura Sociales, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 275-286.

## ESTRUCTURA BUROCRATICA Y PERSONALIDAD

**Robert K. Merton**

Una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización <sup>(1)</sup>. En esa organización está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidos por reglas limitadas y específicas. Cada uno de los empleos contiene una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidas. La autoridad, el poder de control que se deriva de una posición reconocida es interesante al empleo y no a la persona particular que desempeña el papel oficial. La acción oficial suele tener lugar dentro del entramado de reglas preexistentes de la organización. El sistema de relaciones prescritas entre los diferentes empleos supone un grado considerable de reglamentación y una distancia social claramente definida entre quienes ocupan esas posiciones. La reglamentación o formulismo se manifiesta mediante un ritual social más o menos complicado que simboliza y apoya el orden minucioso de los diferentes empleos. Tal formulismo, que está unificado con la distribución de autoridad dentro del sistema, sirve para reducir al mínimo la fricción restringiendo en gran medida el contacto (oficial) a modos que están definidos previamente por las reglas de la organización. De esa manera se crean la facilidad de calcular la conducta de los demás y un conjunto estable de expectativas mutuas. Además, el formulismo facilita la interacción de los ocupantes de los empleos a pesar de sus actitudes privadas (quizá hostiles) de uno para otro. De este modo, el subordinado está protegido contra la acción arbitraria de su superior, ya que los actos de ambos están limitados por una serie de reglas mutuamente reconocidas. Ordenaciones específicas de procedimientos fomentan la objetividad y restringen el «rápido paso del impulso a la acción» <sup>(2)</sup>.

## 1. ESTRUCTURA DE LA BUROCRACIA

El tipo ideal de esa organización formulista es la burocracia y, en muchos aspectos, el análisis clásico de la burocracia es el de Max Weber <sup>(3)</sup>. Como Weber dice, la burocracia supone una división tajante de actividades unificadas que se consideran deberes inherentes al empleo. En la reglamentación se formula un sistema de controles y sanciones diferenciadas. La asignación de papeles tiene lugar a base de aptitudes técnicas que se averiguan mediante procedimientos formularios impersonales (por ejemplo, exámenes). Dentro de la estructura de la autoridad, jerárquicamente ordenada, las actividades de «expertos especializados a sueldo» son gobernadas por reglas generales, abstractas y claramente definidas que evitan la necesidad de emitir instrucciones específicas para cada caso concreto. El carácter general de las reglas requiere el uso constante de la categorización, por la cual los problemas y los casos particulares se clasifican a base de criterios definidos y son tratados en consecuencia. El tipo puro de funcionario burocrático es nombrado por un superior o mediante el ejercicio de la competencia impersonal; no es elegido. Cierta grado de flexibilidad en la burocracia se consigue mediante la elección de altos funcionarios que probablemente expresan la voluntad del cuerpo electoral (por ejemplo, un grupo de ciudadanos o un consejo de directores). La elección de altos funcionarios está destinada a afectar los fines de la organización, pero los procedimientos técnicos para realizar esos fines son aplicados por personal burocrático fijo <sup>(4)</sup>.

La mayor parte de los empleos burocráticos suponen la expectativa de la tenencia vitalicia y la ausencia de factores perturbadores que puedan reducir el tamaño de la organización. La burocracia eleva al máximo la seguridad vocacional <sup>(5)</sup>. La función de la seguridad en la tenencia del empleo, de las pensiones, del aumento de sueldo y de los procedimientos reglamentados para el ascenso es conseguir el cumplimiento escrupuloso de las obligaciones oficiales, sin tener en cuenta presiones extrañas <sup>(6)</sup>. El mérito principal de la burocracia es su eficacia técnica, con una gran estimación por la precisión, la rapidez, el control experto, la continuidad, la discreción y la óptima restitución del gasto que representa. La estructura se aproxima a la eliminación completa de relaciones personalizadas y de consideraciones no racionales (hostilidad, ansiedad, complicaciones sentimentales, etcétera).

Con la burocratización creciente, resulta claro a todo el mundo que tenga ojos que el individuo está en un grado muy importante controlado por sus relaciones sociales con los instrumentos de producción. Esto ya no parece sólo un dogma del marxismo, sino un hecho obstinado que tienen que reconocer todos, completamente aparte de sus convicciones ideológicas. La burocratización hace fácilmente visible lo que antes era confuso y oscuro. Un número cada vez mayor de individuos descubren que para trabajar tienen que ser empleados. Para trabajar, hay que tener instrumentos y equipo. Y de instrumentos y equipo sólo se dispone, y esto cada vez más, en la burocracia, privada o pública. En consecuencia, se tiene que ser empleado por la burocracia para tener acceso a los instrumentos a fin de trabajar para vivir. En este sentido la burocratización trae consigo la separación de los individuos de los medios de producción, como en la empresa capitalista moderna o en la empresa comunista del Estado (de la variedad de mediados de siglo), así como en el ejército posfeudal la burocratización produjo la separación completa de los medios de destrucción. Típicamente, el trabajador ya no es dueño de sus instrumentos ni el soldado lo es de sus armas. Y en este sentido especial, es cada vez mayor el número de individuos que se convierten en trabajadores, ya de mono de trabajo, ya de cuello blanco, ya de camisa almidonada. Así se forma, por ejemplo, el tipo nuevo de trabajador científico, al «separar» al científico de su equipo técnico: al fin y al cabo, el físico no suele ser dueño de su ciclotrón. Para trabajar en sus investigaciones, tiene que ser empleado de una burocracia con recursos de laboratorio.

La burocracia es una administración que rehúye casi por completo la discusión pública de sus técnicas, aunque pueden discutirse públicamente sus orientaciones políticas <sup>(7)</sup>. Este secreto no se limita a la burocracia pública ni a la burocracia privada. Se le considera necesario para resguardar información valiosa contra competidores económicos privados o contra grupos políticos extranjeros y potencialmente hostiles. Y aunque no se le llama así con frecuencia, el espionaje entre competidores es quizás tan común, si no tan intrincadamente organizado, en sistemas de empresa económica privada como en sistemas de Estados nacionales. Cifras de costos, listas de clientes, procedimientos técnicos nuevos, planes de producción: todas estas cosas se consideran típicamente como secretos esenciales de burocracias económicas privadas que podrían ser revelados si tuvieran que ser defendidas en público las bases de todas las decisiones y todas las políticas.

## 2. DISFUNCIONES DE LA BUROCRACIA

En estos atrevidos esbozos, se destacan los logros y las funciones positivas de la organización burocrática y se olvidan casi por completo los esfuerzos y las tensiones internas de esas estructuras. Pero es evidente que la comunidad en general exagera las imperfecciones de la burocracia, como lo indica el hecho de que el «hórrido híbrido», el burócrata, se haya convertido en un epíteto, en un Schimpfwort, en un insulto.

La transición al estudio de los aspectos negativos de la burocracia la ofrece la aplicación del concepto de Veblen de incapacidad adiestrada, de la idea de Dewey de «psicosis profesional», o la de Warnotte de «deformación profesional». La incapacidad adiestrada se refiere al estado de cosas en que los talentos de uno funcionan como insuficiencias o puntos ciegos. Actos basados en el adiestramiento y destrezas que fueron aplicados con éxito en el pasado pueden resultar reacciones inadecuadas en circunstancias nuevas. Una flexibilidad insuficiente en la aplicación de destrezas dará por resultado desajustes más o menos graves en un ambiente modificado <sup>(8)</sup>. Así, para poner el ejemplo de una granja, usado a este respecto por Burke, las gallinas pueden ser condicionadas rápidamente para interpretar el sonido de una campana como señal de la comida. La misma campana puede usarse después para reunir las con objeto de decapitarlas. En general, cada quien adopta medidas de acuerdo con su pasado adiestramiento y, en circunstancias nuevas que no son consideradas significativamente diferentes, la misma solidez del adiestramiento puede llevar a la adopción de procedimientos equivocados. Además, según la frase casi ecológica de Burke, «la gente puede estar impreparada por estar preparada con una preparación inadecuada»; su preparación puede convertirse en una incapacidad.

El concepto de Dewey de psicosis profesional descansa en observaciones muy parecidas. A consecuencia de sus rutinas cotidianas, la gente adquiere preferencias, antipatías, discriminaciones y acentúa ciertas cosas <sup>(9)</sup>. (Dewey usa la palabra psicosis para designar un «carácter pronunciado de la mente».) Tales psicosis se desarrollan mediante las exigencias que formula al individuo la organización particular de su papel profesional.

Los conceptos de Veblen y de Dewey se refieren a una ambivalencia fundamental. Toda acción puede juzgarse por lo que logra o por lo que no logra. «Un modo de ver es también un modo de no ver, el enfoque sobre el

objeto A supone el desenfoco del objeto B» <sup>(10)</sup>. En esta discusión, a Weber le interesa casi exclusivamente lo que logra la estructura burocrática: precisión, seguridad, eficacia. Esta misma estructura puede examinarse desde otra perspectiva proporcionada por la ambivalencia. ¿Cuáles son las limitaciones de las organizaciones destinadas a alcanzar las metas?

Por razones que ya hemos señalado, la estructura burocrática ejerce una presión constante sobre el funcionario para que sea «metódico, prudente, disciplinado». Si la burocracia ha de funcionar eficazmente, debe alcanzar un alto grado de fiabilidad en su conducta, un grado extraordinario de conformidad con las normas de acción prescritas. En consecuencia, la importancia fundamental de la disciplina puede desarrollarse tanto en una burocracia religiosa o económica como en el ejército. La disciplina sólo puede ser eficaz si las normas ideales son reforzadas por sentimientos vigorosos que impongan al individuo la devoción a sus deberes, un agudo sentido de la limitación de su autoridad y competencia, y la ejecución metódica de actividades rutinarias. La eficacia de la estructura social depende en definitiva de infundir en los participantes del grupo actitudes y sentimientos apropiados. Como veremos, hay en la burocracia dispositivos definidos para inculcar y fortalecer tales sentimientos.

Por el momento, basta con observar que para conseguir la disciplina (la necesaria confiabilidad de la reacción), esos sentimientos son con frecuencia más intensos de lo que es técnicamente necesario. Hay un margen de seguridad, por decirlo así, en la presión que ejercen esos sentimientos sobre el burócrata para que se ajuste a sus obligaciones normadas, de un modo muy parecido a como el ingeniero hace concesiones (sobre estimaciones de precaución) al calcular los apoyos de un puente. Pero esta misma acentuación lleva a la transferencia de los sentimientos de los objetivos de la organización a los detalles particulares de conducta exigidos por las reglas. La adhesión a las reglas, concebidas originariamente como un medio, se transforma en un fin en sí misma; tiene lugar el proceso familiar de desplazamiento de metas por el cual «un valor instrumental se convierte en un valor final» <sup>(11)</sup>. La disciplina, fácilmente interpretada como conformidad a las reglas, sea cualquiera la situación, no es considerada como una medida destinada a objetivos específicos, sino que se convierte en un valor inmediato en la organización de la vida del burócrata. Esta importancia de la disciplina, resultante del desplazamiento de los objetivos originarios, produce rigideces y una incapacidad para adaptarse rápidamente. De ahí se sigue el formulismo, o hasta el ritualismo,

con una insistencia indiscutida sobre la adhesión puntillosa a procedimientos formalizados <sup>(12)</sup>. Esto puede ser exagerado hasta el punto en que el interés primario por la conformidad con las reglas se interfiere en la consecución de los objetivos de la organización, caso en el cual tenemos el familiar fenómeno del tecnicismo o papeleo del funcionario. Un producto extremado de este proceso de desplazamiento de las metas es el virtuoso burócrata, que no olvida nunca ni una sola regla de las que rigen su actuación y en consecuencia es incapaz de atender a muchos de sus clientes <sup>(13)</sup>.

Un caso oportuno, en que el estricto reconocimiento de los límites de la autoridad y la adhesión literal a las reglas produjo este resultado, fue la práctica situación de Bernt Balchen, piloto del almirante Byrd en el vuelo sobre el Polo Sur.

De acuerdo con una regla del departamento de trabajo, Bernt Balchen... no puede recibir sus documentos de naturalización. Balchen, natural de Noruega, declaró su intención en 1927. Se dice que no había cumplido la condición de llevar cinco años seguidos de residencia en los Estados Unidos. La expedición antártica de Byrd lo sacó del país, aunque estuvo en un barco que llevaba la bandera norteamericana, fue miembro inestimable de la expedición norteamericana, y en una región a la cual tienen derecho los Estados Unidos por su exploración y ocupación por norteamericanos, y que se llama Pequeños Estados Unidos (o Pequeña América).

La oficina de naturalización dice que no puede actuar basándose en el supuesto de que la Pequeña América es suelo norteamericano. Eso sería meterse en cuestiones internacionales en las que no tiene intervención. Por lo que respecta a la oficina, Balchen estuvo fuera del país y técnicamente no había cumplido la ley de naturalización <sup>(14)</sup>.

### 3. FUENTES ESTRUCTURALES DE SUPERCONFORMIDAD

Es obvio que las inadecuaciones de orientación que implican incapacidad adiestrada se derivan de fuentes estructurales. El proceso puede recapitularse brevemente. 1) Una burocracia eficaz exige seguridad en las reacciones y una estricta observancia de las reglas. 2) Esta observancia de las reglas lleva a hacerlas absolutas; ya no se consideran relativas a un conjunto de propósitos. 3) Esto impide la rápida adaptación en circunstancias especiales no claramente previstas por quienes redactaron las reglas generales. 4) Así, los mismos elementos que conducen a la eficacia en general producen ineficacia en casos específicos. Rara vez llegan a darse plena cuenta de la inadecuación los individuos del grupo que no se han divorciado del significado que las reglas tienen para ellos. Con el tiempo las reglas adquieren un carácter simbólico y no estrictamente utilitario.

Hasta ahora, hemos tratado de los sentimientos engranados que favorecen la disciplina rigurosa simplemente como datos, como hechos. Sin embargo, puede verse que ciertos rasgos definidos de la estructura burocrática llevan a esos sentimientos. La vida oficial del burócrata está planeada para él como una carrera graduada, a través de los dispositivos organizacionales de ascenso por antigüedad, pensiones, aumento de sueldo, etc., todo lo cual está destinado a ofrecer incentivos para la acción disciplinada y la conformidad con las reglamentaciones oficiales <sup>(15)</sup>. Se espera de manera tácita que el funcionario adapte sus ideas, sentimientos y acciones a las perspectivas de esa carrera, y lo hace en gran medida. Pero esos mismos dispositivos que aumentan la probabilidad de la conformidad llevan también a un super-interés por el apego estricto a los reglamentos que produce timidez, conservadurismo y tecnicismo. El desplazamiento de los sentimientos de las metas a los medios es estimulado por la enorme importancia simbólica de los medios (reglas).

Otro rasgo de la estructura burocrática tiende a producir un resultado muy parecido. Los funcionarios tienen la sensación de un destino común para todos los que trabajan juntos. Tienen los mismos intereses, especialmente porque hay relativamente poca competencia entre ellos, ya que los ascensos se hacen por antigüedad. La agresión intragrupal se reduce, pues, al mínimo y en consecuencia se concibe este arreglo como positivamente funcional para la burocracia. Sin embargo, el esprit de corps y la organización social espontánea que típicamente se desarrollan en



estas situaciones llevan con frecuencia al personal a defender sus intereses y no a servir a la clientela y a los altos funcionarios de elección. Como dice el presidente Lowell, si los burócratas creen que su situación no está suficientemente reconocida por un funcionario de elección recién llegado, se le negará la información detallada, llevándole a errores de los que se reputa responsable. O, si trata de dominar plenamente, y esto hiere el sentimiento de integridad personal de los burócratas, pueden afluirle los documentos en tal número, que no le alcanza el tiempo para firmarlos, y mucho menos para leerlos <sup>(16)</sup>. Esto es ejemplo de la organización defensiva espontánea que tiende a nacer cuando hay una amenaza manifiesta a la integridad del grupo <sup>(17)</sup>.

Es demasiado fácil, y en parte erróneo, atribuir la resistencia de los burócratas simplemente a intereses creados. Los intereses creados se oponen a todo orden nuevo que elimina, o por lo menos, hace incierta su ventaja diferencial resultante de los arreglos vigentes. Esto está indudablemente implícito en parte en la resistencia burocrática al cambio, pero es quizás más importante otro proceso. Como hemos visto, los funcionarios burocráticos se identifican sentimentalmente con su modo de vida. Tienen un orgullo de gremio que los induce a hacer resistencia al cambio en las rutinas consagradas; por lo menos, a los cambios que se consideran impuestos por otros. Este ilógico orgullo de gremio es cosa familiar que se encuentra, a juzgar por el Professional Thief (El ladrón profesional) de Sutherland, hasta entre los rateros que, a pesar del riesgo, se deleitan con el dominio magistral de la prestigiosa hazaña de «batir el bolsillo izquierdo» (hurtar el bolsillo delantero izquierdo de los pantalones).

En un estimulante estudio, Hughes aplicó los conceptos de «secular» y «sagrado» a diferentes tipos de división del trabajo; el carácter sagrado de las prerrogativas de casta y de Stände contrasta agudamente con la creciente secularización de la diferenciación ocupacional en nuestra sociedad <sup>(18)</sup>. Sin embargo, como nuestro estudio indica, puede producirse, en vocaciones particulares y en tipos particulares de organización, el proceso de santificación (considerado como la contrapartida del proceso de secularización). Esto quiere decir que mediante la formación de sentimientos, la dependencia emocional de símbolos y posiciones burocráticos, y la intervención afectiva en esferas de competencia y autoridad, se producen prerrogativas que implican actitudes de legitimidad moral que se establecen como valores por su propio derecho, y ya no se les considera meramente como medios técnicos para hacer expeditiva la administración. Puede advertirse la tendencia de ciertas normas

burocráticas, introducidas originariamente por razones técnicas, a hacerse rígidas y sagradas, aunque, como diría Durkheim, son laicas en apariencia <sup>(19)</sup>. Durkheim tocó este proceso general en su descripción de las actitudes y los valores que perduran en la solidaridad orgánica de una sociedad muy diferenciada.

#### **4. RELACIONES PRIMARIAS CONTRA RELACIONES SECUNDARIAS**

Otro rasgo de la estructura burocrática, la insistencia en la despersonalización de las relaciones, juega también un papel en la incapacidad adiestrada del burócrata. El tipo de personalidad del burócrata se forma en torno a esta norma de la impersonalidad. Tanto esto como la tendencia categorizadora, que nace del papel predominante de las reglas generales abstractas, tienden a producir conflictos en las relaciones del burócrata con el público o clientela. Como los funcionarios reducen al mínimo las relaciones personales y recurren a la categorización, con frecuencia se desconocen las peculiaridades de los casos individuales. Pero el cliente que, de manera totalmente comprensible, está convencido de las características especiales de su problema, se opone con frecuencia a ese tratamiento por categorías. La conducta estereotipada no se adapta a las exigencias de los problemas individuales. El tratamiento impersonal de asuntos que a veces son de gran importancia personal para el cliente da lugar a la acusación de «soberbia» y «altivez» contra el burócrata. Así, en la Bolsa de Trabajo de Greenwich, el obrero sin trabajo que trata de cobrar su seguro se siente herido por lo que él reputa «la impersonalidad, y a veces la brusquedad manifiesta y hasta la dureza con que le tratan los oficinistas... Algunos se quejan del aire de superioridad que toman los oficinistas» <sup>(20)</sup>.

Otra fuente más de conflictos con el público se deriva de la estructura burocrática. El burócrata, en parte independientemente de su posición dentro de la jerarquía, actúa como un representante del poder y del prestigio de toda la estructura. En su papel oficial está investido de una autoridad definida. Esto lleva a veces a una actitud real o aparentemente dominadora, que sólo puede ser exagerada por la discrepancia entre su posición dentro de la jerarquía y su posición con referencia al público <sup>(21)</sup>.

Las protestas y el acudir a otros empleados por parte del cliente no suelen tener eficacia o las impide en gran parte el antes mencionado esprit de corps que une a los funcionarios en un intragrupo más o menos solidario. Esta fuente de conflictos puede reducirse al mínimo en una empresa privada, ya que el cliente puede hacer una protesta eficaz dirigiéndose a otra organización dentro del sistema de competencia. Pero con el carácter monopolista de la organización pública, no es posible esa solución. Además, en este caso aumenta la tensión a causa de una discrepancia entre ideología realidad: a los empleados del Estado se les llama «servidores del pueblo», pero de hecho son con frecuencia no subordinados, sino superordinados, y rara vez puede conseguirse el alivio de la tensión acudiendo a otras agencias en busca del servicio que se necesita <sup>(22)</sup>. Esta tensión es atribuible en parte a la confusión de la posición del burócrata y del cliente; el cliente puede considerarse socialmente superior al funcionario, que es el que domina por el momento <sup>(23)</sup>.

Así, respecto de las relaciones entre empleados y clientela, una fuente estructural de conflictos es la presión hacia el trato formulario e impersonal cuando el cliente desea una consideración individual, personalizada. Puede considerarse, pues, que el conflicto se deriva del empleo de actitudes y relaciones inadecuadas. El conflicto dentro de la estructura burocrática nace de la situación inversa, a saber, cuando relaciones personalizadas sustituyen a relaciones impersonales estructuralmente requeridas. Este tipo de conflicto puede caracterizarse del modo siguiente:

La burocracia, como hemos visto, está organizada como un grupo secundario formal. Las reacciones normales implícitas en esta red organizada de expectativas sociales están apoyadas por actitudes afectivas de los individuos del grupo. Como el grupo está orientado hacia normas secundarias de impersonalidad, cualquier falta de sometimiento ante las normas despertará antagonismo en quienes se identificaron con la legitimidad de las reglas. En consecuencia, la sustitución del tratamiento impersonal por el tratamiento personal dentro de la estructura encuentra una desaprobación general y es caracterizada con epítetos como soborno, favoritismo, nepotismo, etc. Esos epítetos son, por supuesto, manifestaciones de sentimientos heridos <sup>(24)</sup>. La función de ese disgusto de hecho automático puede verse claramente en relación con las exigencias de la estructura burocrática.

La burocracia es una estructura de grupo secundario destinada a llevar a cabo ciertas actividades que no pueden ser satisfactoriamente realizadas a

base de criterios de grupo primario <sup>(25)</sup>. De ahí que la conducta que va contra las normas formuladas sea objeto de desaprobación sentimentalizada. Esto constituye una defensa importante desde el punto de vista funcional levantada contra tendencias que ponen en peligro la ejecución de actividades necesarias para la sociedad. Con toda seguridad, esas reacciones no son prácticas racionalmente determinadas destinadas de manera expresa al cumplimiento de esta función. Antes, visto en relación con la interpretación de la situación por el individuo, dicho disgusto es simplemente una reacción inmediata de oposición a la falta de honradez de los que violan las reglas del juego. Sin embargo, y no obstante esta trama subjetiva de referencia, esas reacciones sirven a la función latente de conservar los elementos estructurales esenciales de la burocracia reafirmando la necesidad de relaciones secundarias formalizadas y contribuyendo a evitar la desintegración de la estructura burocrática que tendría lugar si esas relaciones fueran suplantadas por relaciones personalizadas. El género de este tipo de conflicto puede describirse como la intrusión de actitudes de grupo primario cuando se requieren institucionalmente actitudes de grupo secundario, así como el conflicto entre burócrata y cliente nace con frecuencia de la interacción de tipo impersonal cuando se requiere individualmente un trato personal.<sup>(26)</sup>

## 5. PROBLEMAS POR INVESTIGAR

La tendencia hacia la creciente burocratización de la sociedad occidental, que Weber previó hace mucho tiempo, no es la única razón de que los sociólogos dirijan su atención a este campo. Estudios empíricos de la acción recíproca entre la burocracia y la personalidad aumentarían de manera especial nuestro conocimiento de la estructura social. Piden nuestra atención un gran número de cuestiones específicas. ¿En qué medida son seleccionados y modificados tipos particulares de personalidad por las diferentes burocracias (empresa, servicio público, la máquina política semilegal, órdenes religiosas)? En la medida en que ascendiente y sumisión se consideran rasgos de la personalidad, a pesar de su variabilidad en diferentes situaciones-estímulos, ¿seleccionan las burocracias personalidades de tendencias particularmente sumisas o dominantes? Y puesto que diferentes estudios han revelado que esos

rasgos pueden ser modificados, ¿la participación en cargos burocráticos tiende a aumentar las tendencias dominantes? ¿Seleccionan tipos diferentes de personalidad los diferentes tipos de reclutamiento (por ejemplo, el favoritismo, la competencia abierta que implica conocimientos especializados o capacidad mental general, la experiencia práctica)?<sup>(27)</sup> ¿El ascenso por antigüedad disminuye los anhelos competidores y refuerza la eficacia administrativa? Un examen detallado de los mecanismos para impregnar de valores sentimentales los códigos burocráticos sería instructivo tanto desde el punto de vista sociológico como psicológicamente. El anonimato general de las decisiones de la administración pública, ¿tiende a restringir la zona de símbolos de prestigio a un círculo interior estrechamente definido? ¿Las diferencias de asociación muestran tendencia a distinguirse de un modo especial entre los burócratas?

El campo de cuestiones significativas en teoría e importantes en la práctica parece estar limitado únicamente por el acceso a los datos concretos. Estudios sobre las burocracias religiosas, educativa, militar, económica y política que tratasen de la interdependencia entre la organización social y la formación de la personalidad constituirían un camino para investigaciones provechosas. Sobre ese camino, el análisis funcional de estructuras concretas aún puede levantar una Casa de Salomón para los sociólogos.

## NOTAS

- (1) Para un desarrollo del concepto de «organización racional», véase *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, por KARL MANNHEIM (Leiden: A. W. Sijthoff, 1935), especialmente 28 ss.
- (2) *Politics*, por H. D. LASSWELL (Nueva York: McGraw-Hill, 1936), 120-21.
- (3) *Economía y Sociedad*, por MAX WEBER (México: F.C.E., 1964, 716-52). Para un breve resumen del estudio de Weber véase *The Structure of Social Action*, por TALCOTT PARSONS, en especial 506 as. Para una descripción, que no es una caricatura del burócrata como tipo de personalidad, véase "Les types sociaux: le fonctionnaire", por C. RABANY, en *Reine générale d'administration*, 1907, 88, 5-28.
- (4) *Ideología y utopía*, por KARL MANNHEIM (México: F.C.E., 1941), 18 n., 104 ss. Véase también *Peers and Bureaucrafts*, por RAMSAY Muta (Londres: Constable, 1910), 12-13.
- (5) E. G. CAHEN-SALVADOR sugiere que el personal de la burocracia está formado en gran parte por los que valoran la seguridad por encima de todo. Véase su «La situation matérielle et morale des fonctionnaires», en *Reune politique el parlmnentaire* (1926), 319.
- (6) «Bureaucracy», por H. J. LASKI, en *Encyclopedia of the Social Sciences*. Este artículo está escrito primordialmente más desde el punto de vista científico político que del sociólogo.
- (7) WEBER, op. Cit.. 671.
- (8) Para un estudio y una aplicación estimulante de estos conceptos, véase *Permanence and Change*, por KENNETH BURKE (Nueva York: New Republic, 1935), pp. 50 ss.; «Bureaucratie el Fonctionnarisme», por DANIEL WARNOTTE, en *Reme de l'institut de Sociologic*, 1937, 17, 245.

- (9) Ibíd.. 58-59.
- (10) Ibíd., 70.
- (11) Este proceso ha sido observado con frecuencia en diferentes circunstancias. La heterogonía de los fines. de WUNDT, es uno de estos casos; la Paradoxie der Folgen, de MAX WEBER, es otro. Véanse también las observaciones de Mclver sobre la transformación de la civilización en cultura, y la de Lasswell según la cual «el animal humano se distingue por su infinita capacidad de hacer fines de sus medios». Véase "The unanticipated consequences of purposive social action», de MERTON, en American Sociological Rerierr. 1936, 1. 894-904. En relación con los mecanismos psicológicos que intervienen, este proceso fue analizado del modo más completo por Gordon W. Allport en su estudio de lo que él llama "la autonomía funcional de los móviles». Allport enmienda las anteriores formulaciones de Woodworth, Tolman y William Stern, y llega a un enunciado del proceso desde el punto de vista de los móviles individuales. No toma en cuenta los aspectos de la estructura social que conducen a la' «transformación de los móviles». La formulación adoptada en este trabajo es, pues, complementaria del análisis de Allport; el uno destaca los mecanismos psicológicos implicados, el otro tiene en cuenta las presiones de la estructura social. La convergencia de la psicología y la sociología en este concepto central indica que muy bien puede constituir uno de los puentes conceptuales entre las dos disciplinas. Véase Personality, por GORDON W. ALLPORT (Nueva York: Henry Holt and Co., 1937), cap. 7.
- (12) Véanse «Institutional office and the person», por E. C. HUGHES, en American Journal of Sociology, 1937, 43. 404-13; «Social structure in relation to the persson., por E. T. HILLER en Social Forces, 1937, 16, 34-4.
- (13) Ideología y utopía, por KARL MANNHEIM.
- (14) Citado del Chicago Tribune (24 de junio de 1931, p. 10), por THURMAN ARNOLD en The Symbols of Gorenntent (New Haven: Yale University Press, 1935), 201-2. (El subrayado es mío.)

- (15) Mensch und Gesellschaft, de MANNHEIM. 32-33. Mannheim destaca la importancia del «Lebesplan y de la «AmtsKarriere». Véanse los comentarios de Hughes, op. cit., 413.
- (16) The Government of England, por A. L. LOWELL (Nueva York, 1908), I, 189ss.
- (17) Para una instructiva descripción del nacimiento de esa organización defensiva en un grupo de trabajadores, véase Management and the Worker, por F. J. ROETHLISBERGER y DICKSON (Boston: Harvard School of Business Administration, 1934).
- (18) «Personality types and the division of labor», por F.C. HUGHES, en American Journal of Sociology, 1928, 33, 754-68. Una diferenciación muy parecida la hacen LEOPOLD VON WIESE y HOWARD BECKER en Systematic Sociology (Nueva York: John Wiley and Sons, 1932), 22-25 et passim.
- (19) Hughes reconoce un aspecto de este proceso de santificación cuando escribe que el adiestramiento profesional «lleva consigo como un subproducto la asimilación del candidato a una serie de actitudes y controles profesionales, a una conciencia y una solidaridad profesionales. La profesión pretende y quiere convertirse en una unidad moral». HUGHES, op. cit., 762 (el subrayado es nuestro). En este mismo respecto, es de particular importancia en el proceso de santificación. Véase su Folkways, 180-81.
- (20) «Te tratan como a un montón de basura. El otro día vi a un peon saltar el mostrador y sacudir a uno de ellos agarrándolo por el cuello de la camisa. Los demás nos alegramos. Naturalmente, no cobró el seguro... Pero el oficinista lo merecía por sus maneras impertinentes. (The Unemployed Man, por E. W. BAKKE). Adviértase que la actitud impertinente era imputada por un cliente sin trabajo que se halla en estado de tensión por la pérdida de posición y de propia estimación en una sociedad donde es aún corriente la idea de que «un individuo capaz» siempre encuentra trabajo. Que la imputación de soberbia nace en gran parte del estado de ánimo del cliente se ve en la observación del mismo Bakke según la cual «los oficinistas andaban apurados y no tenían tiempo para bromas, pero había pocas señales de dureza o aire de superioridad en su trato con los individuos». En la medida en que haya base para imputar una conducta altiva a los



burócratas, posiblemente pueda explicarse por las siguientes razones yuxtapuestas: «También el empleado moderno, ya sea público o privado, anhela siempre y goza casi siempre, respecto de los dominados, un específico aprecio social superior, "estamental"» (WEBER, op. cit.). «En personas en quienes el anhelo de prestigio es predominante, la hostilidad suele tomar la forma del deseo de humillar a los demás». The Newstic Personality of Our Tinte, por K. FIORNEY, 178-79.

- (21) Adviértase, a este respecto, la pertinencia de los comentarios de Koffa sobre ciertos rasgos del picoteo entre pájaros. Si se compara la conducta del pájaro que está en lo más alto de la lista de picoteo, el déspota, con la de otro que esté muy por debajo, el segundo o el tercero empezando por el final, se advierte que estos últimos son mucho más crueles con los pocos sobre los cuales señorean que el primero lo es en su trato con todos los demás. Si se quitan del grupo todos los individuos por encima del penúltimo, la conducta de éste se hace más suave y hasta puede llegar a ser verdaderamente amistosa... No es difícil encontrar analogías con esto en las sociedades humanas, y en consecuencia un aspecto de dicha conducta pueden, ser primordialmente los efectos de las agrupaciones sociales, y no de características individuales. *principles of Gestalt Psychology* (Nueva York: Harcourt, Brace, 1935), 688-9.
- (22) En este momento la máquina política se hace con frecuencia importante desde el punto de vista funcional. Como demostraron (seffen y otros, las relaciones altamente personalizadas y la abrogación de las reglas formularias (papeleo) que realiza la máquina satisfacen con frecuencia las necesidades de los. «clientes» individuales de un modo más completo que el mecanismo formulario de la burocracia del Estado. Véase una ligera ampliación de éste expuesta en el capítulo 1.
- (23) Como observó uno de los individuos sin trabajo acerca de los oficinistas de la Bolsa de Trabajo de Greenwich: «Y esos tíos malditos no tendrían trabajo si nosotros no careciésemos de él. Eso es lo que más me puede cuando les veo levantar las narices.» BAKKE, op. cit., 80. Véase también «Aggresive behavior by clients towards public relief administrators», por H. D. LASSWELL y G. ALMOND, en *American Political Science Review*, 1934, 28, 634-55.

- (24) La significación diagnóstica de tales indicios lingüísticos como los epítetos apenas si ha sido explorada por los sociólogos. Observa Sumner acertadamente que los epítetos son «críticas sumarias» y definiciones de situaciones sociales. Dollard observa también que «los epítetos definen con frecuencia las cuestiones centrales de una sociedad», y Sapir destacó con razón la importancia que las situaciones tienen como contexto para estimar la significación de los epítetos. igualmente pertinente es la observación de Linton según la cual «en las historias de casos el modo como la comunidad interpreta un episodio particular es, desde luego, más importante para nuestro estudio que la conducta real...», llevaría a resultados muy valiosos un estudio sociológico de «vocabularios de encomio y de oprobio».
- (25) Cf. *The Nature of Htonan Nature*, por ELLSWORTH FARIS (Nueva York: McGraw-Hill, 1937), 41 ss.
- (26) La desaprobación por la comunidad de muchas formas de conducta puede analizarse de acuerdo con una u otra de las formas de sustitución de tipos de relaciones culturalmente inadecuadas. Ash la prostitución constituye un caso-tipo en que el coito, una forma de intimidad que está institucionalmente definida como simbólica de la relación más «sagrada.. de grupo primario, es colocado en un contexto contractual, simbolizado por el cambio del mas impersonal de todos los símbolos: el dinero. Véase «The sociology of prostitution», por ICINGSLEY DAVIS, en *American Sociological Review*, 1937, 2, 744-55.
- (27) Entre los estudios recientes del reclutamiento para la burocracia se cuentan: *Higher Civil Servants in American Society*, por RICHARD BENDIX (Boulder: University of Colorado Press, 1949); *Career Perspectives in a Bureaucratic Setting*, por DWAIN MARWICK (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1954); *Higher Civil Servants in Britain*, por R. K. KELSALL (Londres, Routledge and Kegan Paul, 1955); *Occupational mobility in American Business and industry*, por W. L. WAR. NIP y J. C. ABEGGLEN (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1955).