

¿SIGUE MAX WEBER SIENDO UN REFERENTE PARA LA SOCIOLOGÍA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA? RECONCEPTUALIZACIÓN DE SUS TIPOS IDEALES

Javier Pinazo Hernandis
Universidad UCH-CEU (Valencia)

Resumen

Las críticas tanto ideológicas, estructuralistas o neoestructuralistas a las propuestas burocráticas weberianas, influyeron en su adaptación a la funcionalidad organizativa por vía de relajación de algunos de sus principios de tal manera que la neoburocracia de hoy dista en la praxis de aquella percepción mecanicista e irreal en algunos aspectos. El tipo ideal-normativo weberiano del funcionario se ha visto relajado por mor especialmente de la escuela de las relaciones humanas y de los grandes experimentos de la psicología industrial o la conductista.

Una lectura empírica sobre la dirección política demuestra que la normatividad weberiana sobre el tipo político ideal está muy lejos de la realidad en la que no parece dominar una racionalidad instrumental o material en las decisiones públicas, como puede demostrarse en el escaso uso del análisis de políticas o de los estudios comparados de Gestión Pública de la UE (2010) que en síntesis afirman que “no hay evidencias convincentes sobre la disposición o capacidad de los responsables políticos para convertirse en gestores estratégicos” y “que existe una fuerte necesidad de contar con un modelo más realista sobre el rol que los políticos pueden y deben desempeñar en la dirección del aparato estatal”.

Por nuestra parte presentamos un estudio empírico de muy reciente factura que justificaría la hipótesis de que los funcionarios no pueden ser ni medianamente ideales si los políticos no lo son al menos mínimamente.

La necesidad de una suerte de relectura actualizada, redefinición o reconceptualización del marco normativo weberiano en lo que afecta a la utilización instrumental de los tipos ideales, se encuentra con la paradoja de que la pretendida sociedad neoliberal del pensamiento único no sólo no se ha posburocratizado ni ha atravesado la burocracia sino que como pseudo jaula de hierro se ha ultraburocratizado consecuencia del Estado administrativo, de la tecnología digital aplicada y, sobre todo, por la búsqueda de la predictibilidad para una sociedad del bienestar y del riesgo calculado (finanzas, sanidad, prestaciones,...) en la que subyace un temor y una desconfianza vital y específicamente hacia otros tipos de dominación social, que genera un plus en la de naturaleza burocrática.

Palabras Clave: burocracia, tipos ideales, sociología comprensiva, dirección política, Empresa estatal de dominación.

I.- LA DECISIÓN PÚBLICA VISTA HOY POR LOS EMPLEADOS PUBLICOS: UNA SUERTE DE TIPO MEDIO CORRIENTE DADO EMPÍRICAMENTE

En el primer semestre de este año 2018 y en el marco de un encuentro formativo de postgrado para empleados públicos con funciones directivas o predirectivas en diversas Administraciones de la Comunidad Valenciana sobre análisis y metaanálisis de políticas públicas se formularon diversas cuestiones de autoevaluación comprensiva de la actividad, entre las que destacamos, como síntesis y sinopsis, algunas de sus respuestas (Fuente propia):

1) ¿Por qué no es posible la racionalidad absoluta en la toma de decisiones?

- ✓ La problemática del que decide está en muchos casos más allá de la ética y de la técnica, pues el contexto de juego implica una racionalidad limitada debido a la información incompleta y los valores ambiguos.
- ✓ Un enfoque de racionalidad absoluta supondría capacidades intelectuales y fuentes de información y de tiempo que los hombres no tienen.
- ✓ Porque tratamos con personas, hablamos de sujetos y de subjetividad.
- ✓ Es muy difícil que un sujeto sea totalmente objetivo y que en ningún momento aparezca su propio pensamiento.
- ✓ Hay impedimentos legales que limitan las alternativas planteables.
- ✓ A veces los objetivos no están claros o son relativos.
- ✓ Depende de los políticos como personas, de su desarrollo personal y profesional.
- ✓ Aunque se disponga de información y datos imparciales, existen siempre factores ligados a percepciones, deseos o intereses que pueden decantar la balanza en uno u otro sentido siempre y cuando quede cierto grado de discrecionalidad.
- ✓ El modelo de racionalidad es adecuado para tratar problemas relativamente simples, a pequeña escala, con pocas variables y dimensiones valorativas limitadas.
- ✓ La problemática del decisor político implica una racionalidad limitada debido a la información incompleta, valores ambiguos y decisiones frecuentemente contaminadas emocionalmente

2) ¿Realmente puede racionalizarse al máximo la decisión o evitarse las tendencias a la irracionalidad?

- ✓ A pesar de los fallos del sistema, se puede aspirar a una racionalidad objetiva para abordar los problemas.

- ✓ En estos momentos es imposible, vivimos en una sociedad con demasiados intereses creados.
- ✓ Para que eso pudiera ocurrir tendríamos que empezar desde cero, hacer *tabula rasa* y aún así se volvería a viciar todo, porque es el propio ser humano con sus diferentes intereses el que hace que esto ocurra.
- ✓ Con voluntad puede racionalizarse mucho ya que es demasiado fácil disfrazar y pervertir las cosas.
- ✓ El grado de racionalización puede elevarse, en muchos casos de modo exponencial, dependiendo del punto de partida en situaciones de asignación nominativa y discrecional de subvenciones, convenios e inversiones.
- ✓ Para evitar la tendencia a la irracionalidad disponemos de recientes desarrollos normativos en materia de subvenciones, contratación administrativa, o la puesta en marcha de baremos comunes, transparentes y públicos para la distribución de ayudas. No obstante, siempre cabe plantearse si la propia formulación de dichas normas podría haber sido aún más objetiva.
- ✓ La decisión no puede racionalizarse al máximo, ya que muchas de las decisiones políticas están contaminadas emocionalmente (populismo, clientelismo, ideología, interés propio...) y debería evitarse en la medida de lo posible esta tendencia a la irracionalidad.
- ✓ La actualidad ofrece ejemplos de creación de políticas *ad hoc* para legitimar decisiones que no han sido basadas en la racionalidad en la asignación de recursos públicos sino en otros intereses.

3) *¿Los modelos analíticos pueden aportar más racionalidad en la decisión política?*

- ✓ Nunca puedes medirlo todo, la información está sesgada y la parálisis por el análisis no deja de ser un acto infructuoso, tiene que haber una serie de criterios de actuación y buscar un punto óptimo.
- ✓ La racionalidad total no se puede lograr, ya que la decisión política lleva inherente una cierta componente de irracionalidad.
- ✓ Sí, pueden aportar un mayor grado de racionalidad en la toma de decisiones, siempre y cuando sean definidos bajo un prisma aséptico, no ligados a sesgos ideológicos de quienes van a fundamentar sus decisiones en el resultado del modelo.

4) *¿Es factible y oportuno la introducción de modelos analíticos en la decisión y el proceso de las políticas?*

- ✓ Sí, hay que apostar por el análisis de la acción pública como instrumento al servicio de la gobernabilidad.
- ✓ Sería factible, aunque debería escogerse concienzudamente el modelo a implementar, optando en mi opinión por modelos lo más objetivos y racionales posible, aunque con cierto margen para incorporar argumentos ligados al análisis de la realidad social.
- ✓ Siempre hallaríamos a quien rebatiría el modelo analítico escogido (por considerarlo inadecuado, alejada de su enfoque político o simplemente por no hacer suyas soluciones escogidas por otras opciones políticas)
- ✓ Es factible y sería oportuno, ahora bien, el analista debería entender la parte política del juego, de forma que su labor genere la confianza de los decisores políticos, y pase a convertirse en otro miembro del equipo decisor, pues de lo contrario el análisis será considerado carente de interés, improductivo e imposible de aplicar.
- ✓ Los análisis deberían hacerse más argumentados y estratégicos, tendentes a evaluar la factibilidad política de cada alternativa, lo que dependerá de su diseño, de la estrategia política y de la habilidad de la implementación.

5) *¿Por qué no se hace análisis de políticas según los cánones teóricos?*

- ✓ el análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar.
- ✓ quizás la confrontación entre los dos enfoques (prescriptivo y explicativo) de las dos grandes corrientes de investigación, haya generado una dispersión doctrinal que dificulta la generación de una metodología consensuada y aceptada por los teóricos de las políticas.

6) *¿Por qué no existen analistas de políticas en las estructuras de gobierno?*

- ✓ Porque los políticos no quieren. Prefieren tener asesores supuestamente expertos que se limiten a validar y avalar con argumentos sus decisiones políticas muchas veces tomadas sin la debida consideración de las opiniones expertas.
- ✓ Porqué, de acuerdo con Dror requeriría de superprofesionales de la política capaces de aunar conocimiento profundo de las materias a abordar, la estructura organizativa del gobierno y una teórica abstracción de los factores irracionales que motivan, en algunos casos, la toma de decisiones políticas.
- ✓ Se trata de un perfil de conocimiento muy amplio, y, al mismo tiempo, muy ligado a los propios decisores y asesores, que en algunos casos tienen como función

la legitimación de decisiones políticas con la aportación de datos que le den apoyo, más que el análisis profundo del ciclo completo de las políticas públicas desde su formulación a su finalización.

✓ Porque se limitan a otorgar el visado de la legitimación de lo acordado, fruto del consenso, bien de una lectura incrementalista o bien de entender la toma de decisiones como una mera asignación de recursos públicos.

✓ Es muy difícil que existan, puesto que tratamos con personas y no existiría objetividad, cada gobierno elegiría a sus propios analistas y ¿quién sería el primero en ponerle el cascabel al gato o tirar piedras sobre su propio tejado?

7) ¿Las estructuras decisoras y de gestión pública serían aptas para instaurar modelos analíticos estables?

✓ Quizás en un entorno en el cual el ciclo de políticas propiciara los cambios en las estructuras decisoras, para que pudieran conservarse instrumentos como los modelos analíticos que permitieran contar con una evaluación y seguimiento de las decisiones presentes y pasadas, su problemática inicial y su incidencia sobre la sociedad.

✓ Lo importante es que se hagan análisis. Habría que reconducir la praxis hacia un marco teórico.

✓ Lamentablemente, no parece que sea esa la principal característica del actual escenario político.

8) ¿La perversión del proceso obedece a razones muy distintas de otros escenarios organizativos o de decisión de la sociedad civil o del mundo empresarial?

✓ No obedece a razones muy distintas.

✓ Es un cúmulo de circunstancias ya que los políticos parten de una idea generalmente utópica, bien sea para ganar votos, bien sea porque realmente creen en ella y cuando llega el momento de llevarla a cabo se encuentran con las presiones externas y con demasiados intereses creados.

✓ Si consideramos que mucha gente solo persigue poder, prestigio social e ingresos económicos, posiblemente la perversión es similar en los diferentes escenarios organizativos. Este tipo de personas anteponen fines como la perpetuación en el puesto y la acumulación de presupuesto y poder, antes que los fines de la entidad que gestiona.

✓ Por suerte no todo el mundo es igual, hay entidades donde los gestores de verdad se centran en los fines que deben perseguir. Por desgracia son los menos.

✓ El hecho de estar asignando fondos públicos a la puesta en marcha de políticas debería sobre el papel, dotar de una transparencia e imparcialidad absoluta a todo el proceso de toma de decisiones.

✓ En la práctica, son múltiples las decisiones que, pese a suponer directa o indirectamente la asignación de presupuesto público, tienen cierto grado de discrecionalidad que mueven la toma de decisión hacia motivos no puramente desinteresados o irracionales.

9) *¿Podría tener el 'garbage can' dimensiones cualitativas y cuantitativas determinantes en el proceso político?*

✓ En el mundo de la empresa sería interesante combinar ambos modelos mediante decisiones racionales (planificadas formalmente) y emergentes (no planificadas formalmente).

✓ No debería, puesto que con el *garbage can* no se busca lo óptimo, sino evitar lo peor en función de alternativas menos malas a una ya mala de por sí, donde hay una mínima racionalidad y una ausencia de análisis o evaluación.

✓ Estaría en función de la elección llevada a cabo por las personas con responsabilidad en la toma de decisiones.

✓ La actualidad judicial mundial nos aporta numerosos ejemplos de creación de políticas *ad hoc* para legitimar decisiones no basadas en la racionalidad en la asignación de recursos públicos sino en otros intereses.

10) *¿Qué es hoy un inconcebible en la política y en las políticas?*

✓ La lealtad, la sinceridad, el servicio, la crítica, el escepticismo, la vocación, la ética, la imaginación, etc.

✓ Que los políticos sean totalmente objetivos a la hora de ejercer su trabajo.

✓ Deben considerar su cargo como un trabajo cuyo objetivo es el interés general y centrarse en eso y dejar de ponerse la zancadilla unos a otros.

✓ Trabajar en equipo para conseguir los mejores resultados para el país, independientemente del partido que sea, si hay una buena idea, por qué no aceptarla, aunque venga del partido que está en la oposición.

✓ El verdadero inconcebible en la realidad actual de la política y las políticas es la convivencia de maneras de decidir propias de épocas pretéritas, con alto grado de discrecionalidad pero vestidas de teórica objetividad, con discursos políticos basados en el populismo (en todo el espectro ideológico) en lugar de apostar por un posibilismo

que permita plantear políticas que, con los limitados recursos disponibles, tengan en el horizonte el bienestar de la sociedad y no únicamente la lógica partidista.

La papelera o cubo de basura es un modelo real empíricamente contrastado y cada día más habitual en la praxis y sus características, como modelo más opuesto al de maximalismo racional, se asemeja a una situación de anarquía organizada, de equivocidad y ambigüedad. No se busca lo óptimo, se evita lo peor, se gestiona un compromiso o se sale del apremio (Cohen, March y Olsen, 1972).

Esta descripción rabiosamente actual casa con el estudio en España de 2010 acerca de la Dirección política de la Administración Pública, en el que se afirma que el comportamiento estándar de los dirigentes políticos está caracterizado por (Gil-Casamajor, 2010: 133-177); La obsesión por el marketing y el titular; los medios se convierten en fines en la actividad reguladora; fracaso en la lectura de riesgos sistémicos y coyunturales; influjo de aduladores y otros tipos peligrosos.

También se compadece con otro estudio sobre la dirección política de 12 países de la UE – no está España - (Pollitt-Bouckaert, 2010: 214-216), en el que se refleja que la falta de capacidad de los responsables políticos para convertirse en gestores estratégicos; la fuerte necesidad de contar con un modelo más realista sobre el rol que los políticos pueden y deben desempeñar en la dirección del aparato estatal; los modelos tradicionales no es que sean tanto incorrectos como inadecuados para los tiempos actuales; la preparación de los políticos para el desempeño del cargo público es un área abandonada por las reformas; y la desconfianza hacia ellos puede sustentar razones democráticas sólidas para hacer de su preparación un punto fundamental del debate público.

III.- ESBOZO DE TEORÉTICA WEBERIANA NORMATIVA SOBRE LA ACCIÓN POLÍTICA EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIDAD

3.1 Racionalidad formal y material económico-organizativa

Max Weber con el término ‘racionalización’ se refiere al conjunto de procesos sociales que desde finales del S. XIX se desarrollan en los ‘20 del S.XX y que con origen en la esfera productiva están reestructurando todo el modelo social y estatal, tales como: Transformaciones tayloristas y fayolistas; el nuevo papel del *management* técnico-científico; separación entre propiedad y gestión en la empresa; expansión de la esfera burocrático-administrativa; intervención del Estado en la economía y en los conflictos laborales; nueva articulación entre trabajo intelectual –técnico-científico- y las

instituciones y empresas (Rabotnikov, 1989:40-47). El ciclo político de Weber es el de la república de Weimar con la especial atención a su Constitución de 11 de agosto de 1919 en cuanto a la dinamización del proceso de socialización mediante las funciones económicas del Estado, las leyes de socialización, dirección de la política económica y social, protección del trabajo (Vg. art. 7-13,157) bajo la esperanza de que la estatización salvara la economía alemana en un intento de conciliación de los valores democrático-burgueses con los social-colectivistas.

En *Economía y Sociedad* al referirse las categorías sociológicas de la vida económica afirma que la consideración no se satisface con el hecho inequívoco (relativamente) y puramente formal de que se proceda y calcule de modo racional con arreglo a fines con los medios factibles técnicamente más adecuados, sino que se plantean exigencias éticas, políticas, utilitarias, estamentales, igualitarias o de cualquier otra clase. De esta manera se miden las consecuencias de la gestión económica – aunque sea plenamente racional desde el punto de vista formal, es decir, calculable – con arreglo a valores o a fines materiales (Weber, 1999:64-65).

Las racionalidades material y formal – calculabilidad exacta – se separan cabalmente entre sí de forma tan amplia como inevitable y esta irracionalidad fundamental e insoluble de la economía es la fuente de toda problemática social (Weber, 1999:85).

3.2 Rol, responsabilidad y ética

En la teoría positiva de la Administración Pública de Weber ésta es el agente racionalizador de la sociedad como incrementador de la riqueza social disponible y marginador del conflicto social, pues en la modernidad el viejo capitalismo liberal y su Estado-apéndice jurídico represivo, es sustituido por el Estado social y administrador.

Para Weber, la división del trabajo entre el político y el funcionario es la única forma posible de racionalización de la política en la que el político decide y ordena decide y el funcionario analiza o ejecuta (Rabotnikov, 1989:198). Políticos y funcionarios pertenecen a esferas separadas, que generan responsabilidades de naturaleza distinta y totalmente opuestas. Democracia y burocracia es el binomio que parece caracterizar a la época de Weber. La socialización es entendida como predominio del plan, democratización del consumo y la distribución y la burocratización como monopolio especializado de la gestión (Rabotnikov, 1989:180).

Según la ética de la ‘convicción’ los valores últimos orientan la intención. Según la ética de la ‘responsabilidad’, supone una actuación racional conforme a fines, caracterizada por la asunción personal de responsabilidades y la búsqueda de cálculo.

Esto no significa que la de la convicción sea una falta de responsabilidad o que la de la responsabilidad suponga una falta de convicción.

Quien actúa apegado a una ética de la responsabilidad toma en consideración todas las fallas del hombre medio y no hay ética en el mundo que pueda sustraerse al hecho de que para alcanzar fines buenos haya que recurrir, en muchos casos, a medios moralmente dudosos o arriesgados. Ninguna ética del mundo es capaz de precisar, ni resolver tampoco, en qué momento y hasta qué punto los medios y las consecuencias laterales moralmente arriesgadas quedan santificados por el fin moralmente bueno (Weber, 1997:163 y ss.)

Nótese ya que la relación entre ética de la responsabilidad y racionalidad política se ha entendido como la tendencia hacia un grado supremo de predictibilidad, un ideal de la transparencia de la acción política, como transformación de la política en tecnología social al que una política responsable sería directamente una acción calculada, apoyada en realidades empíricas y de anticipación de posibilidades y la ciencia desde su función técnica ya nos sería un auxilio, sino fundante con un horizonte utópico en un saber total en el marco de una sociedad transparente (Rabotnikov, 1989:102-107).

3.3 Dirección político-administrativa del Estado

Para el autor la política es la dirección o la influencia sobre la dirección del Estado como asociación política tipo de su tiempo. Socialización creciente significa, inexorablemente, burocratización y una estatalización creciente significa, indefectiblemente un aumento de esta burocratización. En el Estado moderno, el verdadero dominio, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia. Este progreso hacia el Estado que juzga y administra conforme a normas concebidas racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. Así como el progreso hacia el capitalismo es la modernización de la economía, la racionalidad burocrática es el progreso hacia el Estado moderno, al funcionar bajo la separación del trabajador de los medios materiales de producción como en una empresa fabril.

La empresa capitalista moderna descansa internamente en el cálculo y necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo fundamento pueda calcularse racionalmente por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. Una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales más difíciles de destruir. La burocratización es el procedimiento específico de transformar una acción comunitaria en una acción

societaria racionalmente ordenada y como instrumento de socialización es un recurso del poder de primera clase (Weber, 1999:731, 732, 737,741 y 1071-1072).

La relación entre la elección y el mejor uso de unos medios adecuados y la búsqueda de fines nobles y óptimos conlleva un tanto de predictibilidad razonable sobre la eficacia y eficiencia de la acción política pero también como reverso, un instrumento de control social muy codiciado para quienes quieren vivir de la política, más allá del pernicioso efecto de la pérdida de control y de libertad individual conocido por la 'jaula de hierro'

3.4 Recurso instrumental de los tipos ideales

En el esquema weberiano si el Estado quiere modernizarse debe contar con unos medios idóneos que lo dirijan (políticos) y otros que la manejen (funcionarios). Los primeros son los únicos legitimados para tomar decisiones públicas y sus atributos ideales pasan por el liderazgo, heroicidad, parcialidad, lucha y pasión, asunción personal de la responsabilidad de todo lo que hace que no debe ni puede rechazar o arrojar sobre otro. Así pues, son tres las cualidades decisivamente importantes para el político; pasión, sentido de la responsabilidad y mesura, resultando la vanidad el enemigo trivial y demasiado humano y dos son los pecados mortales en el campo de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad (Weber, 1991:163; 1997:95, 116,153-156; 1999:1071).

Los segundos, no han de hacer política, sino administrar para asegurar la continuidad y el funcionamiento mecánico del Estado, al que debía protegerse de los posibles vaivenes políticos del gobierno. Los rasgos ideales atribuidos son la actuación *sine ira et studio*, sin prevención, intelectuales altamente especializados, larga preparación y con un honor estamental muy alto, cuyo valor supremo es la integridad. Sin estos rasgos se cercenaría sobre ellos el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, amenazándose las realizaciones técnicas del aparato estatal, cuya importancia para la economía aumenta continuamente y aumentará más aún gracias a la creciente socialización (Weber, 1991: 147-148; 1997:102,115; 1999:1061)

Para comprender el esquema weberiano debe entenderse que el objeto sociológico es la acción social, siendo la conducta la acción del hombre en la que toma posición frente a cierto objeto encontrando en él su término de referencia. Desde sus primeros trabajos en 1904 ya trabaja con el tipo ideal advirtiendo que éste es el objeto de

investigación y no el tipo corriente dado empíricamente. El tipo ideal es, entonces, un cuadro conceptual sobre el cual la realidad es medida y comparada a fin de esclarecer determinados elementos significativos de su contenido empírico.

El comportamiento racional con relación a fines buscados representa el tipo ideal de conducta con el que se construye el esquema interpretativo. Un tipo puro (ideal) es un concepto que se distancia de la realidad que supone el tipo promedio (real) que se constata empírica y estadísticamente. Esta idealización responde también al *desideratum* de racionalidad instrumental de medios afines, sirviendo para el conocimiento de la realidad.

Las tipologías son meramente metodológicas en el marco de la sociología comprensiva weberiana, en la que el ideal no se forma como promedio de una totalidad, sino que es el resultado de acentuar unilateralmente un punto de vista 'ejemplar' o 'axiológico'. Así se comprende la acción social mediante el contraste de los tipos ideales - con su psicología, ética y acción - con las desviaciones propias en la que lo comprensivo tiene por objeto la captación del sentido de la actividad política. Sin embargo, adviértase que para el autor los tipos puros se encuentran, muy raramente en la realidad, toda vez que, de las intrincadas modificaciones, interferencias y combinaciones de estos tipos puros, corresponde a la problemática de la teoría general del Estado (Weber, 1997:86).

4.- RESITUACIÓN PARA LA RACIONALIDAD DECISORIA WEBERIANA DESDE EL ANÁLISIS RACIONAL DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO MEDIANTE EL ANÁLISIS SINÓPTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Ultraburocracia, Administración Pública expansiva y sociedad estandarizada: ¿weber relevante?

En el aspecto político-administrativo Marx se equivocó en su pronóstico sobre la burocracia, visto lo que hicieron tan eficazmente Lenin y Stalin tras la revolución de 1917 y desde el bienestar de posguerra se ha defendido con solidez que una burocracia bien adiestrada es la respuesta principal al argumento acerca de los amateurs del gobierno y que es indispensable para la consolidación democrática (Shumpeter, 1949:206; Linz-Stepan, 1996:11).

La Nueva Gestión Pública del periodo 1980-2008, más que conducir hacia una postburocracia, nos ha llevado a una 'ultraburocracia', ya que la informatización ha superado las restricciones tecnológicas de la burocracia del tiempo de Weber y ahora,

permite un sistema de información que, desde el dominio de las normas, nos conduce hacia resultados más calculables.

Con la sugerente utilización de la metáfora de la extinción de los dinosaurios, se ha afirmado que lo que está cambiando es el hábitat donde crecía sanamente la burocracia de la era industrial como dinosaurio grande y lento, pero el meteorito de la NPM no ha afectado a la capacidad del gigante. A menudo la NPM se ha mostrado antagónica a la matriz weberiana, pero, otras veces, ha sido un paso más en el desarrollo de la burocracia weberiana (Hood, 1994).

Los antiestatalistas cuestionaron la relevancia de Weber hoy en el marco del neoliberalismo y la NPM y fijando a la burocracia como un mal a superar siguiendo la estela clásica del planteamiento de Von Mises, pero esta relevancia actual del modelo weberiano ha sido reivindicada incluso en el ámbito la reinención del gobierno USA, con la feliz conjetura de que “quizás Weber ha sido enterrado de forma algo prematura” (Suleiman, 2000:13-15). A pesar de las derivas neoliberales, el crecimiento del intervencionismo estatal ha sido apabullante elevando a axiomática la ‘Ley del crecimiento de las funciones del Estado’ (Larnaude, 1911:56) para indicar que el mundo civilizado es fruto del crecimiento de los servicios públicos bien como consecuencia del Estado social o bien del desarrollo económico de la sociedad que conllevan nueva actividad pública reguladora y protectora.

En el aspecto sociológico hoy el bienestar democrático-capitalista se halla más que nunca en una implacable, inevitable y súper eficaz ultraburocracia universal y con el sugestivo término de ‘McDonalización’ (Ritzer, 2004) se ha descrito una estandarización de conductas sociales que suponen la capacidad para ofrecer a empleados, directivos o consumidores la eficiencia, calculabilidad o control tecnológico. Este proceso, en contra de una pretendida ‘post-burocracia’ nos conduce a una re-racionalización de la burocracia weberiana e incluso hacia la misma ‘jaula de hierro’ que ya señala nuestro autor de referencia principal.

A mayor argumentación añádase la ‘bioburocracia’ como aplicación del modelo darwinista de evolución y/o adaptación a la burocracia desde las perspectivas de la sociobiología de Wilson que supone ampliar el concepto de selección natural a los sistemas sociales y a la conducta social.

4.2 Decisión racional y análisis sinóptico de políticas

Ante la patológica disonancia cognoscitiva entre teoría y praxis sobre el rol del político en la dirección pública no puede cumplirse el presupuesto de la Administración como un tipo de esfuerzo humano cooperativo que pone un alto grado de racionalidad que

resultando una acción racional cuando esté correctamente diseñada para llevar al máximo el logro del fin, de tal manera la satisfacción de ese fin exceda a su coste. Por ello en el ejercicio de administración están implícitas las funciones de planeación, teleología y coordinación, de tal manera que la prognosis y la cooperación evitan los esfuerzos y costes innecesarios (Dhal-Lindblom, 1953; Waldo, 1964:14).

El planteamiento seminal lasweliano de las Ciencias de Políticas suponía una orientación hacia las políticas (*Policy Orientation*) que contenga una doble dimensión del conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política (*From "Knowledge of" to "Knowledge in"*) Interesa el proceso de la política y, por otra, las necesidades de inteligencia de este proceso, tanto la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, tal y cómo de hecho sucede, referido pues a la parte teórica, como la tarea de corregir y mejorar la decisión pública desde los postulados de las ciencias sociales (ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, inteligencia de la información...) con el propósito de incrementar la racionalidad de la acción política y con un carácter práctico y aplicativo (Lasswell, 1951). Lamentablemente este planteamiento unitario quebró ya *ab initio* creando dos enfoques, prácticamente antagónicos (Garson, 1986; Pinazo, 2014);

a) Los interesados en el conocimiento de o 'sinópticos' (que adoptaron la expresión *Policy Analysis*) y se caracterizaron por interesarse sólo en el contenido y en el momento normativo-técnico, o sea, en el análisis y diseño de la política. Eran normativos, cuantitativos, unidisciplinarios, economicistas, positivistas, tecnócratas, reemplazaban la política por el conocimiento, acentuaban la especulación intelectual, eran comprensivos, planificadores, maximizadores, partidarios del análisis racional (sinóptico o incremental) y se identifican con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión.

b) Los interesados en el conocimiento en o 'antisinópticos' (que adoptaron la expresión *Policy Sciences*), por el contrario, se interesaron en el proceso decisorio, para principalmente entender cómo se tomaban de hecho las decisiones. Eran contextualizadores, multidisciplinarios, positivos, postpositivistas, defendían una faceta de político- administradores -reemplazando el conocimiento por la política, pluralistas (ajuste mutuo partidario), conductistas, insistían en la interacción social, identificaban el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social como criterio de decisión.

El hoy político-administrativo fue el enfoque antisinóptico, el dominante en la ciencia política (pluralismo de Dahl e incrementalismo de Lindblom), mientras que la sinóptica

fue utilizada en la Administración Pública que nunca dejó de ser un epifenómeno del momento político.

Un mundo tan incierto, líquido, complejo, diverso y dinámico de una parte, y tan preñado de necesidad de predictibilidad y seguridad de otra, no puede permitirse dejar la conducción política en manos de unos seres ideales pero abstractos, ni tampoco conformarse con una tipología promedio empíricamente inadecuada. *Hic et nunc* debe buscarse un paradigma que sea factible en términos de convicción y de responsabilidad, - no obstante la siempre recurrente coerción -, desde una reconceptualización del tipo ideal (*focus*) siendo consciente de que el sistema político-administrativo conlleva una tara como restricción que opera como una variable muy determinante para una normatividad tan exigente como la weberiana. Por ello ha de resituarse (*locus*) lo máximo posible en el – todavía esperanzado e ideal - análisis de políticas públicas como opción sinoptica, comprensiva y exhaustiva en el que la dirección política sea capaz y también constreñido a tomar decisiones bajo el 'ideal normativo óptimo' en el que el *locus* de la política es fundamentalmente tecnología social. Buscar, preparar y formar una suerte de tecnopolítico – con ciertas reminiscencias del funcionario político weberiano - en el que la dinámica de acción, al igual que le impone otros débitos, exija que la toma de decisiones se oriente coercitivamente por ética de la convicción y de la responsabilidad hacia la búsqueda de lo óptimo.

De la misma manera que nos encontramos más que nunca ante la inevitabilidad burocrática pronunciada por Weber y que se presenta como parte del consorcio democracia-burocracia, hemos de buscar una racionalidad decisora. La polaridad carisma- burocracia también encuentra su figura intermedia en el funcionario político de weberiano (Rabotnikov,1989:176-181 y 197-207). Si debiera haber un caudillo carismático vocacional, también hay un tipo político que vive de la política, del pesebre o como un diletante.

En el intrincado mundo de las políticas públicas, el modelo normativo óptimo de Dror también está en el planteamiento fundante como una metapolítica frente al recurrente y práctico incrementalismo aspirante a quebrar la continuidad histórica de la incompetencia que se oculta tras la expresión 'salir del paso' en el análisis decisional. Se propone desde el mismo un ideal de toma de decisiones basado fundamentalmente en la idea de innovación cuyas notas serían; La clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión, Identificación de alternativas, Cálculo preliminar de los resultados, consenso en los analistas, Incremento del análisis, Decisión en función de

la información teórica y empírica; mejora del *decisión-making* desde la experiencia, iniciativa, creatividad (Dror, 1964, 1970,1995).

Es cuestión de reingeniería de procesos y de estructuras y de reformulación del contenido de la acción gubernativa, tal y como quiso en los '50 de la mano de Dewey, Merriam, Lasswell o Dror, pero hoy, en un hábitat muy distinto donde ya conviven la decadencia de los metarrelatos, la complejidad y la incertidumbre con los atisbos de los inconcebibles. -

BIBLIOGRAFIA

DHAL, R.-LINDBLOM, C. (1953). *Política, Economía y Bienestar. Planificación y Sistemas político-económicos resueltos en procesos sociales básicos*, Univ. Chicago Press.

DROR, Y. (1964). Muddling Through, "science" or inertia?" en *Public Administration Review*, 23.

Id. (1970). "Prolegomena to Policy Sciences" en *Policy Sciences*, 1.

Id. (1995). "Asesores políticos para los Gobiernos" en *Documentación Administrativa*, 241-242.

GARSON D. (1986). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso" en *Análisis de políticas: Perspectivas, Conceptos y Métodos*. Grenwich, Jai Press.

GIL IBÁÑEZ, A-CASAMAYOR NAVARRO, S. (2010). "Gobernantes y Directivos: La Dirección política de la Administración Pública como factor clave de cualquier reforma en 'Desafíos de la Administración General del Estado en la España del Siglo XX', *Documentación Administrativa*, 286-287.

HOOD, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*, Oxford University Press.

LARNAUDE, F. (1911). "Le Droit Public. Sa conception. Sa méthode", en *Les Méthodes Juridiques*, París, Giard et Brière.

LASSWELL, H. D. (1951). "The policy orientation", en (Lerner, D., Lasswell, H. eds), *The Policy Sciences*. Stanford: University Press.

LINZ, J.-STEPAN, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Eastern Europe*, Baltimore, John Hopkins Univ. Press.

COHEN, M., MARCH, J., Y OLSEN, J. (1972). "A garbage can model of organizational choice" en *Journal of Administrative Science Quarterly*, 1.

PINAZO HERNANDIS, J. (2014). "Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la 'acción pública': del discurso a una nueva dinámica normativa" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, no 12.

Id. (2015). "¿Ineptitud subespecie de la corrupción? Enfoque sistémico y funcional desde la Ciencia de la Administración" en *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, (J. Marco y B. Nicasio, Coords.) Valencia, Universidad CEU-UCH-AVAPOL.

Id. (2017). "Una teoría crítica de la dirección política de la Administración Pública" en *Radiografiando la Democracia: Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*, (Coords J. Marco y M. Pérez) Valencia, Avapol.

Id. (2017). "Ciencia, burocracia y democracia en las políticas públicas: factores actuales para el análisis y evaluación" en *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 9:

POLLITT, C.-BOUCKAERT, G. (2010). *La reforma de la Gestión Pública. Un análisis comparado*. Madrid, Inap.

RABOTNIKOF, N. (1989). *Max Weber: Desencanto, Política y Democracia*, México, UNAM.

RITZER, G. (2004). *The McDonaldization of Society: An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life*, California, Thousand Oaks.

SULEIMAN, E (2000). "¿Es Max Weber realmente irrelevante?" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17-18:

SCHUMPETER, J. (1949). *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3a ed., New York, Harper.

WALDO, D. (1964). *Estudio de la Administración Pública*, Aguilar, Madrid.

WEBER, M. (1904). "La objetividad cognoscitiva en la ciencia social y en la política social" y "Sobre algunas categorías de sociología comprensiva", *Archiv für Socialwissenschaft und Sozialpolitik*, vol. XIX, fascículo 1

Id. (1993). *Economía y Sociedad*, México, FCE.

Id. (1997). *El Político y el Científico [1919]*. Alianza editorial, Madrid, 1997.