

Juan Felipe Leal

## **Apuntes sobre la burocracia en las agrupaciones sindicales**\*

---

### PRESENTACIÓN

Viejos problemas teóricos e históricos, al igual que necesidades surgidas de la práctica del sindicalismo mexicano contemporáneo, nos han encaminado a elaborar los *Apuntes* que aquí presentamos. Como su título indica, se trata de consideraciones todavía toscas e inacabadas sobre los fenómenos de la burocracia y el burocratismo sindicales, cuya pretensión se limita a fomentar una discusión que apenas comienza a adquirir un perfil propiamente científico.

Puestos en esta tarea, hemos dividido nuestro trabajo en dos apartados. En el primero, abordamos la cuestión del estatuto teórico de la categoría *burocracia*, a través de una revisión crítica de los fundamentos epistemológicos y valorativos que subyacen en los diversos enfoques desde los cuales se ha encuadrado el estudio del fenómeno. En el segundo, avanzamos una serie de proposiciones que aspiran a contribuir en la elaboración del concepto de burocracia sindical.

Creemos que, a pesar de su carácter preliminar, estos *Apuntes* pueden ayudar a recuperar la especificidad teórica e histórica de los fenómenos señalados.

### 1. OBSERVACIONES PRELIMINARES

El dinamismo que ha observado la evolución del fenómeno burocrático durante los últimos doscientos años es verdaderamente asombroso. Su despliegue sólo guarda paralelo con la amplitud y profundidad que ha experimentado la división social del trabajo, que, a su vez, ha sido intensamente animada por las sucesivas relaciones industriales que han tenido lugar del siglo XVIII a la fecha. La naturaleza y las funciones de la burocracia, según las modalidades que ésta ha asumido en el mundo moderno y contemporáneo, han sido objeto de preocupación y estudio en sociedades de *ancien régime* que estaban por alumbrar al capitalismo, como en sociedades capitalistas plenamente desarrolladas, que

---

\* Ponencia presentada en el *Seminario sobre sindicatos, partidos y Estado en México (1968-79)*. Oaxaca, Oaxaca, 10 a 14 de diciembre de 1979.

en sociedades actualmente empeñadas en la construcción del socialismo, la burocracia ha atraído la atención de legos y profanos.

La imagen popular del extenso ejército de funcionarios y empleados administrativos que tiene en sus manos la operación de la más diversas organizaciones públicas, sociales y privadas, evoca la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la extralimitación de funciones, el exceso de personal, el ascenso escalafonario, el rigor jerárquico, la corrupción, el patrocinio individual y de grupo.

Sin pretender negar que esta imagen encuentre con harta frecuencia correspondencias reales, debe

señalarse que, sin embargo, deja de lado la verdadera naturaleza del fenómeno. Todo indica que el escaso número de estudios sistemáticos –orientados por una perspectiva teórica y con un grado aceptable de rigor metodológico– mantiene vigentes numerosos mitos y lugares comunes acerca del fenómeno burocrático. Se cuenta, desde luego, con una multitud de trabajos –sobre todo estudios de casos– que tratan de distintos aspectos de la burocracia –particularmente de la estatal en países con diversa organización económico-social y variados estadios de evolución de sus economías. Pero, en general, estos trabajos destacan por su pobreza teórica.

Es preciso dejar sentado que no aspiramos a examinar; a continuación la enorme variedad de cuestiones tratadas por la literatura existente sobre organización y burocracia.<sup>1</sup> Buscamos, tan sólo,

---

1 Entre otros autores y títulos, cabe mencionar los siguientes: Martin Albrow, *Bureaucracy*, ed. Macmillan, Londres, 1970; Chris Argyris, *Integrating the Individual and the Organization*, ed. John Wiley & Sons, Nueva York, 1964; Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1938; Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, ed. Doubleday, Garden City, Nueva York, 1967; Norman Birnbaum et al., *Las clases sociales en la sociedad capitalista avanzada*, ed. Península, Barcelona, 1971; Peter M. Blau, *La burocracia en la sociedad moderna*, ed. Paidós, Buenos Aires, 1962; Peter M. Blau, "The Hierarchy of Authority in Organizations", en *American Journal of Sociology*, n. 73, 1968, pp. 453-67; Theodore Caplow, *Principles of Organization*, ed. Harcourt, Brace & World, Nueva York, 1964; Michael Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964; Isaac Deutscher, *Las raíces de la burocracia*, ed. Anagrama, Barcelona, 1969; Amitai Etzioni, *Modern Organizations*, ed. Prentice-Hall, Englewood Cliff, New Jersey, 1964; Hans Gerth y C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1958; Alwin Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, Glencoe III., 1964; Martin H. Greenberg, "La burocracia en la sociedad en transición. El caso de México", en *Burocracia y Desarrollo*, n. I, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, A. C., enero-abril de 1975, pp. 71-106; Eugenio Guerrero Güemes, *La burocracia y el desarrollo en México*, ed. UNAM, México, Tesis FCPyS, 1966; Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*, ed. Siglo XXI, México, 1972; D. Katz y R. Khan, *The Social Psychology of Organizations*, ed. John Wiley & Sons, Nueva Cork, 1966; Bernardo Kliksberg, *El pensamiento organizacional*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1971; Joseph La Palombara, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1963; Henri Lefebvre, *The Sociology of Marx*. ed. Random House, Nueva York, 1968; Claude Lefort, *¿Qué es la burocracia?*, ed. Ruedo Ibérico, París, 1970; Vladímir I. Lenin. *El Estado y la revolución*, ed. Cartago, Buenos Aires, 1971; Vladímir I. Lenin. *Contra la burocracia*. ed. de Pasado y Presente, Córdoba, 1971; Carlos Marx, *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, ed. Grijalbo, México, 1968; Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en *Obras Escogidas en Dos Tomos*. ed. en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1969; Carlos Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*, ed. Fondo de Cultura Popular, México, 1970; Carlos Marx, *La guerra civil en Francia*, ed. Progreso, Moscú, 1969; Lucio Mendieta y Núñez, *La burocracia*, ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1965; Jean Maynaud. *La tecnocracia. ¿Mito o realidad?*, ed. Tecnos, Madrid; Robert K. Merton, *Reader in Bureaucracy*, Free Press, Glencoe III., 1962; Karol Modelewski y Jacek Kuron, *Socialismo o burocracia*, ed. Ruedo Ibérico, París, 1968; Nicos P. Mouzelis, *Organization and Bureaucracy*, ed. Routledge & Kegan Paul, Londres, 1967; Oscar Oszlak, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", Cuadernos del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1977; Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, ed. Siglo XXI, México, 1969; Fred W. Riggs, *The Theory of Prismatic Society*. ed. Houghton Mifflin, Boston, 1964; Alfred Sauvy, *La burocracia*, ed. EUDEBA, Buenos Aires, 1961; Philip Selznick, "An Approach to the Theory of Bureaucracy", en *American Sociological Review*, vol. 8, 1943; Peta Sheriff, "Sociology of Public Bureaucracies: 1965-1975", en *Current Sociology*, vol. 24, n. 2, 1976; Herbert A. Simon. *Administrative Behavior*, The Free Press, Nueva York, 1967; Carlos Sirvent, "La burocracia en México. El caso de la FSTSE", en *Estudios Políticos*, n. 1, México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1975; Max Weber, *Economía y sociedad*. ed.

referir los principales encuadramientos teóricos del fenómeno, las corrientes de interpretación más relevantes, y el lugar que éstas asignan a la burocracia en las estructuras económicas y sociales.

En términos muy generales y no poco esquemáticos, puede hablarse de dos vastos encuadramientos teóricos. El primero, que denominaremos histórico-estructural, se propone explicar el fenómeno burocrático a la luz de procesos globales de la economía, la sociedad y el Estado. A esta perspectiva pertenecen, aunque con premisas epistemológicas distintas, tanto el pensamiento de Marx y de la escuela que fundó, como el pensamiento de Weber y de sus discípulos. El segundo, que llamaremos intraorganizacional o administrativo-organizacional, centra su interés en las estructuras y los procesos internos de una organización determinada –una dependencia estatal, una empresa privada, un partido político, un sindicato, etcétera–, con el propósito de impulsar su racionalización y productividad. Esta perspectiva aísla a la organización y a la burocracia en cuestión de sus marcos históricos y contextuales, que se disipan del todo. El comportamiento humano frente al desempeño de tareas, bajo condiciones de división del trabajo propias de la organización estudiada, se constituye en objeto exclusivo del análisis.

Como salta a la vista, si los estudios intraorganizacionales tienden a minimizar y aun a escamotear el impacto de las determinaciones externas a la unidad analizada, los trabajos histórico-estructurales suelen tratar superficialmente la lógica interna de las burocracias. De ahí la pertinencia de asociar ambos enfoques, con plena conciencia de los principios, las limitaciones y precauciones que en su combinación han de observarse.

Veamos ahora el lugar que las corrientes marxista y weberiana asignan a la burocracia, a través de algunas de las cuestiones teóricas e históricas que plantean.

Originariamente, el término "burocracia" se acuñó para hacer referencia a un fenómeno que cobraba creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVIII; la ampliación de las funciones del Estado, que llevaba a una mayor complejidad administrativa, que, a su vez, exigía una superación técnica y la preparación de un grupo especial de funcionarios. Aunque los nuevos cuadros administrativos aducían estar al servicio del "interés general" que reclamaba representar el Estado, el término con el que se les nombró estaba cargado de recriminación. En efecto, indicaba, mordazmente, que la apelación al interés público no era sino un medio para justificar la existencia de oficinas,

---

Fondo de Cultura Económica, México, 1970; Beatriz Zúñiga Vázquez, *La burocracia política en México*, ed. UNAM-FCPyS. Tesis. México, 1975.

empleados, secretarios, inspectores e intendentes.<sup>2</sup> Con ello se señalaba uno de los rasgos distintivos de la burocracia; esto es, su capacidad de generar intereses propios.

Décadas después, Marx recogería esta cuestión en su *Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel*, del verano de 1843, obra de juventud. En la concepción hegeliana, la burocracia formaba parte de una estructura tripartita, en la que servía de nexo entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiría sentido a partir de la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de los cuerpos sociales. A los ojos de Marx, tal concepción resultaba esencialmente formal y errónea. Según él, la existencia de la burocracia –estatal– respondía a la necesidad de alguno o algunos de los intereses particulares de la sociedad civil, de imponer sus propios intereses como generales y, por tanto, estatales. Luego, la burocracia servía a ciertos intereses corporativos; pero, además, en el proceso de realizar las demandas asociadas con tales intereses, la burocracia desarrollaba los suyos propios, no siempre compatibles con el "interés general".<sup>3</sup>

Así, en lugar del imperio de una universalidad imaginaria, encarnada en el Estado, por encima de los intereses particulares de los cuerpos sociales, Marx observaba el predominio de estos últimos por sobre la supuesta imparcialidad estatal. En la búsqueda de una materialización del Estado, Marx invertía los términos hegelianos de la contradictoria relación entre cuerpos sociales, burocracia y Estado.

En 1859, en el Prólogo a la *Contribución a la crítica de la economía política*, Marx explica los resultados metodológicos a los que llegó a partir de su crítica a Hegel, ya previamente planteada en sus textos de 1843 y 1844:

Mi investigación desembocaba en el resultado de que tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de "sociedad civil", y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política.<sup>4</sup>

Esta vez se trata de algo más que una simple "inversión" de los términos hegelianos, pues en este texto ofrece Marx un cuerpo teórico y metodológico verdaderamente novedoso.

---

<sup>2</sup> Oscar Oszlak, op. cit., p. 5. Se atribuye el uso originario del término a M. de Gournay.

<sup>3</sup> Carlos Marx, *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*, cit., pp. 54 ss.

<sup>4</sup> Carlos Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*, cit. Prólogo, pp. 11-12

Años antes, en 1852, se había ocupado Marx de analizar, de manera muy con creta, las vinculaciones entre la burocracia y la burguesía francesas bajo el gobierno de Luis Bonaparte.

Allí traza Marx la secuencia histórica a través de la cual el aparato estatal y la burocracia pública se erigieron en una compleja y artificiosa maquinaria, relativamente autonomizada de la sociedad burguesa. Surgió ésta en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, al que contribuyó a liquidar. Paulatinamente, los antiguos privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del poder público; los dignatarios feudales, en funcionarios retribuidos; el abigarrado mosaico de las soberanías medievales en pugna, en el plan reglamentado de un poder estatal cuya labor quedo dividida y centralizada como en una fábrica. La revolución francesa de 1789, con su misión de romper con todos los poderes particulares y territoriales para crear la unidad de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización. Pero, a la vez, amplió el volumen, las atribuciones y el número de los servidores públicos. Napoleón se esmero, así, en perfeccionar y racionalizar la maquinaria del Estado: La restauración monárquica de 1815 y el cambio dinástico de 1830 no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad capitalista creaba nuevos intereses y, por tanto, nuevo material para la administración del Estado. Finalmente, la republica de 1848, en su lucha contra las tendencias sociales de la revolución de febrero de ese mismo año, se vio impelida a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios de centralización del poder del Estado. De suerte que todas las revoluciones perfeccionaban dicha maquinaria, en vez de desmantelarla.<sup>5</sup>

De acuerdo con Marx, fue bajo el segundo Bonaparte, esto es, hacia 1849, cuando el aparato estatal cobro una autonomía excepcional. Y, sin embargo, éste no flotaba en el aire: era el curso de la lucha entre las clases sociales el que determinaba sus grados de autonomía, finalmente relativa.

En esta interpretación –y a diferencia de ciertas concepciones mecánicas, sugeridas por algunas versiones vulgares del marxismo–, la burocracia no aparece como un simple instrumento de la clase dominante; sino como una categoría social diferenciada y compleja, vinculada con la anterior a través de cambiantes y contradictorias relaciones. En consecuencia, la ubicación de la burocracia en la estructura de la dominación política puede variar significativamente, de acuerdo –entre otros aspectos–

---

<sup>5</sup> Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, cit., pp. 339-40.

con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas; de cristalización y enfrentamiento entre las clases sociales; y de indispensabilidad del aparato estatal para la reproducción de la sociedad capitalista.<sup>6</sup>

La tradición marxista asigna un papel distinto a la burocracia estatal, según el tipo de formación social en cuyo marco funcionan sus instituciones. Así, Lenin sostenía que en una sociedad socialista –concebida como un estadio de transición hacia la sociedad comunista– el Estado y su consiguiente aparato burocrático tenían una cualidad distintiva, y debían irse extinguiendo paulatinamente.<sup>7</sup>

En suma, Marx observaba que la diferenciación y ampliación del aparato estatal –y de la burocracia– eran un resultado de la división social del trabajo, en sociedades con una clara diferenciación clasista. Para él, la noción de burocracia se circunscribía al aparato estatal; aunque otros pensadores inscritos en la escuela que el estableció extendieron la aplicación del concepto –con sus necesarias calificaciones– a otros tipos de organización. Siguiendo a Marx, la burocracia carece de un lugar específico en las relaciones que definen a las clases sociales; esto es, en el campo de las relaciones de producción, estrictamente hablando, la burocracia no es una clase social sino una categoría social específica, dado que su ubicación histórico-estructural se halla en el plano de la reproducción de las condiciones de producción existentes, y no en el terreno de la producción directa.<sup>8</sup> La burocracia en tanto que categoría social específica depende del funcionamiento concreto del aparato de Estado y no de su propio poder. Por ende, la burocracia no puede constituir, por sí misma, una clase particular, o, incluso, una fracción de clase. Su ligamen básico lo establece –por vía del aparato estatal– con la clase o las clases dominantes; lo cual no impide el desarrollo de intereses propios de la burocracia, por más que estos tengan otra calidad que los de las clases sociales. Los integrantes de la burocracia pueden ser reclutados

---

6 Oscar Oszlak, op. cit., p. 6.

7 Vladímir Ilíich Lenin, *El Estado y la revolución*, cit., *passim*

8 Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, ed. Siglo XXI, México, 1969, pp. 433-45.

entre distintas clases sociales sin que esto altere mayormente su naturaleza y sus funciones. La autonomía relativa de que goza la burocracia con respecto de la clase o las clases dominantes, que incluso le permite actuar coyunturalmente en contra de tal o cual interés inmediato dominante y, por supuesto, hacer valer sus intereses propios de burocracia, tiene por límite el carácter clasista del Estado. También existe una situación diferencial en el seno de la burocracia, según se trate de los cuadros administrativos, o directivos, propiamente dichos. Por último, la estratificación interna de la burocracia crea diferencias, con frecuencia significativas, entre las "alturas" y la "base".<sup>9</sup>

La caracterización de la burocracia realizada por Max Weber (1864-1920) pertenece a un campo conceptual distinto, cuya problemática nodal se centra en las relaciones de dominación, sin referencia al fenómeno de la explotación económica. Weber define a la dominación como "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos, o para toda clase de mandatos",<sup>10</sup> con lo que limita el alcance del concepto al mando constituido. Para él, el fenómeno de la dominación supone un individuo o grupo que domina, un individuo o grupo dominado, una voluntad de dominar expresada en el mandato, y una evidencia de sometimiento y aceptación subjetiva –legitimidad– con que los dominados acatan el mandato.

A partir del reconocimiento de ciertas características genéricas de distintas macroestructuras históricas, Weber construye arquetipos, modelos, *tipos ideales* de la dominación, a los que corresponden formas específicas de legitimidad; a saber: la tradicional, la carismática y la racional.

La dominación tradicional se apoya en la creencia de la santidad de los hábitos y en la legitimidad de los señalados por la propia tradición para ejercer la autoridad. La dominación carismática descansa en la fe, la probidad, el heroísmo o el carácter ejemplar de una persona, y en los ordenamientos por ella creados o revelados. La dominación racional se asienta en la creencia de la legalidad de las ordenaciones estatuidas, y en los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad. Es esta última figura de la dominación la que aquí nos interesa, pues es arrancando de ella que Weber explica el desarrollo de la burocracia.

De acuerdo con Weber, la dominación racional o legal sólo puede desarrollarse en el contexto de una economía de mercado. Se erige sobre un conjunto de ordenamientos estatuidos y un aparato

---

<sup>9</sup> Agustín Cueva, "La concepción marxista de las clases sociales", ed. UNAM-FCPyS-CELA, Cuadernos del Centro de Estudios Latinoamericanos, México, 1974, p. 29.

<sup>10</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, t. I, cap. III, 1970.

permanente de funcionarios, sujetos a normas previamente establecidas. En este marco, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad; como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano.

La burocracia es observada por Weber como un tipo especial de organización, identificable –en sus rasgos fundamentales– en la configuración estructural y funcional del ejército, los partidos políticos, la Iglesia, los sindicatos o las grandes empresas privadas. Hace, así, referencia a una forma particular de combinación de individuos y recursos, para el logro de objetivos específicos de la organización en cuestión. Su carácter público o privado, la naturaleza de los fines perseguidos o la dimensión de las unidades involucradas, no constituyen el centro de la atención de Weber. Lo que a él interesa, en cambio, es destacar los atributos genéricos más abstractos del fenómeno burocrático: presupuestos y causas del surgimiento de la burocracia; características de la misma; posición de sus componentes; desarrollo cuantitativo de las funciones administrativas; ventajas técnicas de la organización burocrática; burocracia y legalidad; concentración de los medios de administración; carácter permanente de la maquinaria burocrática; consecuencias económicas y sociales de la burocracia; posición de poder de la burocracia; estadios en el desarrollo de la burocracia; racionalización de la educación y del entrenamiento de los integrantes de la burocracia; etcétera.<sup>11</sup>

En resumen, el análisis de la burocracia en Weber parte de los conceptos de autoridad y legitimidad, que se aplican a un tipo especial de organización, para luego descifrar su *ethos*. Se visualiza, entonces, un grupo humano con ciertos atributos. Se trata de individuos con libertad personal, que desempeñan los deberes inherentes a los cargos que ocupan. Se incrustan éstos en el seno de una jerarquía rigurosa, con competencias fijas, a las cuales ascienden en virtud de un contrato y sobre la base de una libre selección, que se ajusta a una calificación profesional. Son retribuidos con sueldos fijos, con derecho a pensión. Ejercen el cargo como su principal ocupación, dentro de la cual tienen perspectivas de ascenso, según el juicio de sus superiores, quienes también pueden revocarlos. A la vez, se encuentran separados de los medios administrativos y sin posibilidad de apropiarse de ellos o del cargo. Finalmente, se hallan sujetos a una puntual disciplina.<sup>12</sup> Son precisamente estos cuadros los que en una forma peculiar de dominación llegan a conformar la burocracia, y a establecer un conjunto de relaciones de autoridad legítima. La burocracia aparece, entonces, como una maquinaria sin poder o

---

11 Ibid., t. III, cap. VI

12 Carlos A. Sirvent. op. cit., p. 10.

autoridad últimos, pero que constituye el medio a través del cual se ejerce tal poder.

En otro orden de ideas, contemporáneamente a los escritos de Max Weber, se fue afianzando –especialmente en Estados Unidos– lo que con el tiempo se dio en llamar "tradicción gerencial" en el estudio de organizaciones complejas. Este encuadramiento profesa su afiliación a cierta "teoría", que observa la actividad administrativa como un problema técnico, cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y especialización funcional. En efecto, los basamentos normativos de esta corriente de pensamiento revelan la convicción de que las soluciones técnicas, científicamente fundadas, pueden resolver definitivamente los conflictos de clase, al evitar "el permanente e inútil antagonismo entre trabajadores y empresarios".<sup>13</sup>

Frederick Taylor, tal vez el más connotado exponente de esta orientación, escribía en la postrimerías del siglo pasado que la maximización de la eficiencia –a través del esfuerzo combinado de directivos y fuerza de trabajo– permitiría incrementar la prosperidad de patrones y obreros. Para ello, se precisaba descubrir leyes que explicaran comportamientos modales en el cumplimiento de tareas, de modo de producir cambios de actitudes y ajustes de conductas, adecuado al objetivo de maximización referido. Al proyectar el arraigado optimismo de la época en el progreso científico y tecnológico como instrumento para resolver los problemas de la humanidad, la "administración científica" prometía un nuevo milenio. En él, la ciencia prevalecería sobre el empirismo, la armonía haría desaparecer la discordia, el individualismo sería remplazado por la cooperación, y la producción sería maximizada, eliminando definitivamente sus anteriores restricciones. Dentro de esta óptica conductista, el fenómeno burocrático perdía entidad propia y se reducía a manifestaciones que podían permitir o dificultar el cumplimiento de los fines de la organización.

Desarrollos posteriores fueron modificando la concepción taylorista, y el enfoque de los estudios administrativo-organizacionales se fue desplazando del plano individual o grupal al campo de la estructura organizativa global, hasta conformar lo que hoy se conoce como "teoría de la organización".<sup>14</sup>

## 2. LA BUROCRACIA SINDICAL. NATURALEZA Y FUNCIONES

Como hemos visto, existe una gran variedad de burocracias, siendo la estatal la que ha despertado el

---

<sup>13</sup> Oscar Oszlak, op. cit., p. 11.

<sup>14</sup> Ibid., p. 12.

mayor interés entre los estudiosos del tema. Desgraciadamente, la burocracia sindical no ha sido –hasta donde sabemos– objeto de una verdadera reflexión teórica e histórica. Hay, por supuesto, una infinidad de escritos que se ocupan de la materia; pero se trata de textos de carácter casuístico y generalmente práctico, en los que el fenómeno es abordado de una manera empírica.

No es tarea fácil el formular una teoría de la burocracia sindical, tampoco es ése el propósito que aquí perseguimos. Tan sólo nos proponemos avanzar algunas consideraciones sobre el particular, con la intención de contribuir al establecimiento del estatuto teórico del fenómeno, en la sociedad capitalista. Pasemos, entonces, a exponer dichas consideraciones.

*Primera.* La burocracia sindical surge en el momento en el que se constituyen los sindicatos obreros, en cuanto agrupaciones que tienen el objetivo de representar y hacer valer los intereses profesionales de los trabajadores frente a los patrones. Se está ante organizaciones de carácter permanente, que reproducen en su propia estructuración y funcionamiento la división social del trabajo existente en un momento dado en la sociedad y que cuentan con una representación igualmente permanente y un aparato funcional. Es este cuerpo de representación, cuyas funciones quedan definidas por el tipo de organización que personifica, el que conforma la burocracia sindical; los empleados contratados por la asociación sindical que se ocupan en el aparato funcional de la agrupación no forman parte, en rigor, de la burocracia sindical, sino del aparato administrativo sindical y, por lo mismo, de una burocracia administrativa diferenciada de la sindical.

*Segunda.* La diferenciación y ampliación del aparato sindical en el tiempo es resultado del despliegue de la división social del trabajo, de suerte que pueden observarse distintos estadios de desarrollo de la burocracia sindical, determinados por los cambios que ocurren en el aparato productivo: por el crecimiento de la organización sindical en cuestión; por la extensión de la misma; por el cambiante estatuto institucional del sindicalismo; por la ampliación de las funciones del Estado; etcétera.

*Tercera.* Al igual que la burocracia pública y que la burocracia de las grandes empresas privadas, la burocracia sindical no puede constituir, por sí misma, una clase particular, o incluso una fracción de clase. En efecto, su ubicación histórico-estructural se encuentra en el plano de la reproducción de las condiciones de producción existentes, y no en el terreno de la producción directa. Con todo, y a pesar de ciertos atributos comunes, la burocracia sindical es analíticamente distinguible de la burocracia pública y de la burocracia de las grandes empresas privadas, dado que su nexo fundamental lo establece

–por medio del aparato sindical– con la clase trabajadora. Así, la burocracia sindical depende del funcionamiento concreto de la organización sindical y no de sus propias características.

*Cuarta.* La burocracia sindical goza de una autonomía relativa respecto de la clase obrera, que le permite desarrollar intereses propios, por más que éstos sean de calidad distinta de los de las clases sociales; sin que ello modifique, sustancialmente, su naturaleza y sus funciones. Ciertamente, la autonomía relativa de la burocracia sindical, que incluso le permite actuar, hasta cierto punto, en contra de tal o cual interés de sus representados y, desde luego, hacer valer sus intereses, tiene por límite el carácter clasista de la organización que personifica. De esta forma, dependencia y autonomía relativa de la burocracia sindical respecto de los asalariados que representa, forman parte de una unidad contradictoria.

*Quinta.* La burocracia sindical es sumamente heterogénea. Tal heterogeneidad resulta de una multiplicidad de factores. Está, por supuesto, la diversidad que surge de la enorme variedad de organizaciones sindicales que existen, con estructura, funcionamiento e implantación distintos, variedad que, a su vez, genera estratificaciones muy disímolas de la burocracia en el interior de cada agrupación y, por ende, diferencias más o menos significativas entre las "alturas" y las "bases" de las respectivas burocracias sindicales. Está la diversidad que proviene de los tipos de sindicalismo que animan a las distintas agrupaciones –sindicalismo anticapitalista o sindicalismo de conciliación, por ejemplo–, que se proyectan en los planos de la estrategia y la táctica de las asociaciones, en la práctica de las consiguientes burocracias sindicales, y en las alianzas que éstas establecen con otras clases o sujetos sociales. Etcétera.

*Sexta.* Los integrantes de la burocracia sindical son reclutados de las filas de los propios trabajadores organizados. Los empleados manuales y administrativos contratados por la agrupación sindical, suelen ser antiguos socios o familiares de los socios de la organización; en tanto que los empleados especializados provienen, las más de las veces, de otros orígenes sociales.

*Séptima.* El ingreso a la burocracia sindical tiene lugar por vía de una elección entre los socios de la organización. Normalmente, la ocupación de un cargo de representación sindical se ajusta a la conducta meritoria –de acuerdo con los cánones de la agrupación– de la persona en cuestión y no obedece, necesariamente, a su calificación profesional. Los funcionarios sindicales son retribuidos con sueldos fijos y ejercen los deberes inherentes a sus cargos como principal ocupación. Tienen perspectivas de

ascenso dentro de la asociación, según el juicio de sus representados, quienes también pueden revocarlos. Se hallan disociados de los medios de representación y administración que manejan, y sin posibilidad de apropiarse de ellos o del cargo. Se insertan en el seno de una jerarquía definida, con competencias fijas, y sujetos a una disciplina estatutaria.

*Octava.* La burocracia sindical está investida de una autoridad legal y legítima, en la medida en la que su existencia, sus funciones y sus acciones están avaladas en los estatutos y en los hábitos establecidos por la propia organización.

*Novena.* El proceso histórico de conformación de las organizaciones sindicales muestra una creciente complejidad de las mismas, a la vez que la necesidad y las ventajas técnicas de sus aparatos burocráticos; todo ello, dentro de la lógica de la división social del trabajo, de suerte que las decisiones y las funciones cotidianas de la burocracia sindical se ajustan a ciertas pautas normativas, que buscan optimizar el procesamiento y la satisfacción de demandas laborales. Toda desviación o inobservancia de dichas pautas se reputa nociva, y suscita acciones correctivas. Sin embargo, el mal aprovechamiento de los recursos de la organización en el logro de sus objetivos específicos, o bien, la utilización de los mismos para otros propósitos, constituyen una tendencia común en la vida de las agrupaciones sindicales; por más que esta tendencia se manifieste en ellas con muy diversos grados de intensidad. Esto es lo que usualmente se llama burocratismo. Vale remarcar aquí que el burocratismo engloba los dos aspectos antes señalados, y que éstos suelen ocurrir simultáneamente, en las más prolijas combinaciones. Huelga decir que en contra de la tendencia hacia el burocratismo actúa siempre el interés de los socios de la agrupación sindical.

*Décima.* La expansión y el creciente peso de las funciones de la burocracia sindical en el desarrollo del capitalismo, conlleva la multiplicación de sus ámbitos operativos, de sus monopolios de información, de su capacidad de influencia, de sus instancias de decisión, etcétera; lo cual aumenta su autonomía relativa frente a sus representados. Ello impulsa la contradicción entre la necesidad de concentrar y centralizar los medios y las funciones de representación y administración, para hacer frente a los requerimientos que plantea el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las organizaciones sindicales, de una parte, y, de otra, la necesidad de desconcentrar y descentralizar dichos medios y funciones, para limitar la autonomía relativa de la burocracia sindical y garantizar, así, la representación auténtica de los intereses de los trabajadores.

*Decimaprimeramente.* El ámbito de competencia y acción de la burocracia sindical es mucho más vasto que el que los estatutos de las organizaciones sindicales generalmente contemplan. De manera que optaremos aquí por un enfoque sociológico y no por un encuadramiento jurídico-normativo para delimitar sus funciones. Bajo esta óptica, el ámbito de operación de la burocracia sindical se nos presenta como una arena de conflicto económico y político, en el que se realizan intereses clasistas. En efecto, los sindicatos obreros pueden ser concebidos como organizaciones sociales estratégicamente ubicadas en la intersección de los nexos existentes entre el sistema económico, la sociedad y el Estado. Como es claro, se trata de relaciones altamente dinámicas, cuya evolución y transformación están regidas por las luchas que promueve la propia clase obrera, por las alteraciones que sufren las estructuras de poder, y, sobre todo, por las mudanzas que experimenta el aparato productivo.

En esta perspectiva, la burocracia sindical se sitúa en tres ámbitos operativos distintos, cruzados, todos ellos, por la lucha de clases; a saber: a) el de la representación y realización de los intereses de sus representados; b) el de las mediaciones entre la organización que encabeza y otras instancias, económicas, sociales y políticas; y c) el de la realización de sus intereses particulares.

En cada una de estas esferas de acción cumple la burocracia sindical con una serie de funciones. Sin embargo, conviene tener presente que, en la realidad concreta, dichos ámbitos y sus consiguientes funciones se interpenetran profusamente. Ahora bien, los diversos pesos específicos que cada uno de estos ámbitos llegan a tener en las combinaciones resultantes, encuentran su explicación en el curso particular de la lucha de clases. Veamos esto con mayor detenimiento.

Como hemos señalado, la actividad de la burocracia sindical no gira en el vacío. Por el contrario, se engarza dinámica, y por tanto cambiantemente, con las necesidades, reivindicaciones y demandas de los asalariados que representa. Por Elio, su función primordial consiste en procesar y procurar satisfacer los intereses de sus representados, para lo cual debe movilizar los recursos de la organización, perfeccionar la estructura y el funcionamiento de la misma, promover alianzas, aceptar o rechazar enfrentamientos con fuerzas sociales movidas por intereses antagónicos, etcétera. De no cumplir la burocracia sindical con estas tareas, corre el riesgo de volverse prescindible y, por tanto, de ser remplazada por otra.

Las funciones de mediación que necesariamente debe cumplir la burocracia sindical son variadísimas y, desde luego, cambiantes en el tiempo. Aquí nos limitaremos a mencionar tan sólo algunas de ellas.

Están las que derivan de los esfuerzos de las propias agrupaciones obreras por coordinar y unificar sus acciones, que llevan a la integración de federaciones y confederaciones de dichas asociaciones: locales, regionales, nacionales e internacionales. Están las que se desprenden de las relaciones que llegan a establecerse entre los sindicatos y los partidos políticos. Están las que resultan del reconocimiento del conflicto obrero-patronal por parte del Estado, que conduce a la instauración de mecanismos jurídicos y de órganos administrativos para la regulación del mismo. Están las que surgen de la injerencia de las agrupaciones sindicales en el diseño de la política económica del Estado, por vía de la participación de sus representaciones en comisiones técnicas y de consulta del más diverso orden; etcétera.

El impacto que sobre la burocracia sindical tiene la atención de las funciones de mediación, contribuye a convertirla en un segmento social diferenciado y a dinamizar la contradictoria relación que guarda con la clase trabajadora.

Naturalmente, la autonomía relativa de que goza la burocracia sindical respecto de la clase obrera, implica la posibilidad de que en su actividad cotidiana la primera traduzca el interés de sus representados, en términos que reditúen en el suyo propio. De este modo, la burocracia sindical se convierte en un "grupo de presión"; en un segmento social diferenciado, que reivindica su posición de poder. Entonces, su propia expansión, la legítima aplicación de recursos en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios, o el impulso a iniciativas que consolidan o extienden su autonomía operativa, resultan ser expresiones divorciadas del interés de sus representados. Así, en la medida en que a través de sus actos tiende la burocracia sindical a satisfacer intereses propios, podemos decir que está desempeñando un papel sectorial diferenciado.

En síntesis, la burocracia sindical toma parte en múltiples escenarios de lucha, en los que puede actuar haciendo valer los intereses de sus representados, realizando sus propios intereses, poniendo su posición de poder al servicio de intereses contrarios a los de la organización que encabeza. De cualquier forma, la burocracia sindical está ubicada en el punto neurálgico del conflicto histórico de la sociedad capitalista, y su comportamiento responde al curso concreto de la lucha de clases.