

AGENDA CIUDADANA

LAS BUROCRACIAS Y SU PODER DE DISTORSION

Lorenzo Meyer

La Expropiación del Objetivo Real.- Hace tiempo me topé con una tesis de cuyo autor ya no me acuerdo pero cuyo contenido se confirma cada vez más. El autor, experto en administración, tras examinar el funcionamiento de un hospital norteamericano, demostraba empíricamente la existencia de una contradicción de fondo entre los fines explícitos de la institución y la forma en que efectivamente operaba. El hospital había surgido para resolver problemas de salud entre una población determinada, pero por la forma en que realmente funcionaba, resultó que la prioridad institucional real eran los intereses de sus administradores, seguidos por los del cuerpo médico y sólo en tercer lugar respondía a las necesidades de sus pacientes. Obviamente, la sugerencia del estudio era que el problema de prioridades escondidas, se repetía en muchas otras organizaciones, cuyos objetivos estatutarios –fuente de su legitimidad— aseguraban servir a un grupo pero, sin admitirlo, operaban poniendo por delante los intereses de otro, generalmente minoritario.

No recuerdo ya si el caso de estudio al que he referido era un hospital público o privado, pero esa diferencia no tiene mayor relevancia, pues el problema es de las organizaciones burocráticas en general, independientemente del sector en que se encuentren. Hay que subrayar que el trastrueque de prioridades, no siempre es intencional, sino que bien puede ser simplemente resultado del correr del tiempo y de la naturaleza de la burocracia cuando opera sin supervisión efectiva.

Hay infinidad de casos y circunstancias, desde simples oficinas de correo hasta ejércitos y grandes organizaciones internacionales, donde el medio termina por convertirse en el verdadero fin, donde lo dominante no es la meta formal sino

los intereses de los supuestos instrumentos necesarios para alcanzarla, donde, en fin, el servidor es realmente mandatario sino el mandante aunque, por ese hecho, resulta ilegítimo. Y ese pareciera ser con mucha frecuencia el caso de las burocracias públicas y algunas privadas, y no sólo en nuestro país, donde los ejemplos abundan, sino incluso en los más desarrollados, democráticos y donde supuestamente impera el Estado de Derecho.

La Teoría.- El trabajo clásico y fundamental sobre la naturaleza profunda de la moderna organización burocrática sigue siendo el del gran sociólogo alemán, Max Weber (1864-1920). Según el análisis weberiano, impregnado de perspectiva histórica y pluricultural, la burocrática resultó ser la manera técnicamente más eficiente de organizar la administración de estructuras complejas. Si finalmente las sociedades occidentales y el capitalismo se impusieron al resto del mundo, fue por su tipo de dominación, la legal-racional –que superó a las basadas en razones religiosas o tradicionales— y por su organización burocrática --que dominó lo mismo en la empresa productora de bienes o servicios, el ejército, la universidad y, desde luego, el Estado--, que no tuvo ni tiene rival en eficacia. En principio, este tipo de administración legal y burocrática está basado en ordenamientos, en estructuras jerárquicas, en tareas predeterminadas, en funcionarios designados en función de sus habilidades y conocimientos técnicos relacionados con su área de responsabilidad y demostrados objetivamente mediante exámenes y concursos. Supuestamente, la conducta de esos administradores se apega a reglas impersonales, establecidas en leyes y estatutos, a los que el funcionario es leal por encima de cualquier otra consideración.

Weber tomó como base de su teoría a la burocracia prusiana, excepcional por su disciplina, seriedad y sentido del deber. Sin embargo, incluso en ella, el sociólogo descubrió que una vez establecido ese tipo de administración, resultaba muy difícil de evitar un gran peligro para la colectividad: que al tratar los asuntos profesionales como confidenciales y al poseer un conocimiento especializado y del que carecen tanto el ciudadano común como los mismos jefes formales de los burócratas de carrera, éstos últimos siempre e inevitablemente tienden a desarrollar una cultura del secreto, a dar vida a intereses propios, y a ocultar a sus superiores y al público la verdadera naturaleza de sus operaciones y aquellas opciones que, aunque mejores en función de los fines, no favorecen los intereses del burócrata como individuo o gremio. De ahí que siempre esté abierta la posibilidad y la tentación de que el burócrata o administrador busque, en primer lugar, usar su posición en beneficio propio y por encima y en contra de sus obligaciones formales. Históricamente, ese trastrueque de intereses se ha producido infinidad de veces, sobre todo en sistemas totalitarios y autoritarios pero también en los democráticos y tanto en la esfera de lo público como en la de la empresa privada. Y sí sucede en los sistemas más desarrollados, con mayor razón en los subdesarrollados, como el nuestro.

Ejemplos Sobresalientes. Los Servicios de Inteligencia de la Superpotencia.- Un punto fundamental de las democracias es la vigilancia que sistemáticamente deben ejercer sobre todo el aparato administrativo público los responsables políticos –presidentes, ministros o legisladores— y el Poder Judicial. Y en el caso de la mayor potencia mundial, los Estados Unidos, se supone que sus dos grandes servicios de inteligencia –la CIA en el exterior y el

FBI en el interior-- son los pilares de su seguridad nacional y muy vigilados por los líderes electos. Pues bien, tras los espectaculares atentados que los radicales islámicos perpetraron el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Washington, ha salido a la luz que añejas fallas burocráticas del FBI y de la CIA –agencias complejas, llenas de especialistas y con muchos recursos a su disposición— les impidieron cumplir con la esencia de su misión, en ese caso particular, detectar con anticipación los planes terroristas. Sin entrar a juzgar las razones últimas de los acontecimientos, la CIA y el FBI muestran que las fallas y peligros de las administraciones burocráticas se dan incluso en las organizaciones supuestamente más profesionales y vigiladas del mundo.

La CIA resultó estar sobrada de analistas pero corta de personal que realmente operase sobre el terreno, en este caso, en los países árabes y, particularmente, en el lejano e inhóspito Afganistán. Y las razones de ello, entre otras muchas, es la incomodidad y peligro de los trabajos fuera de la oficina y donde el horario no suele ser de 8 a.m. a 5 p.m. Por otro lado, la rivalidad entre burocracias cercanas, hizo que la CIA no le informara al FBI y a otras agencias interesadas, que sabía desde enero del 2000 que estaban en Estados Unidos estudiando en escuelas de aviación Nawaf Alhazmi y Jalid Almihdhar, personajes a los que se ligaba con el supuesto cerebro de atentados ya efectuados contra blancos norteamericanos en el exterior: el árabe saudita Osama bin Laden. Hoy sabemos que finalmente Alhazmi y Almihdhar participaron en los atentados de septiembre del 2001. Tres semanas antes de esos acontecimientos, es decir, un año y medio después de tener la información, la CIA finalmente la pasó al FBI. Por su parte, y según las declaraciones de dos agentes del FBI, Coleen Rowley y

Kenneth Williams, de las oficinas de Minneapolis y Phoenix respectivamente, informaron con tiempo a sus superiores sobre la conveniencia de investigar a estudiantes árabes que estaban tomando cursos en escuelas de aviación norteamericanas y que se habían hecho sospechosos a ojos de su instructor o de los servicios de inteligencia franceses. Sin embargo, los laberintos y la desidia burocrática en Washington dejaron sin usar una información que sólo después de los atentados fue autilada en todo su valor por los jefes de Rowley y Williams. Ahora el Congreso y la prensa han obligado al presidente George Bush y a los responsables de las dos agencias –Robert Mueller del FBI y George Tenet, de la CIA-- a admitir su falta, a dar una sacudida a las pesadas estructuras que encabezan... y a pedir más presupuesto; ¡hasta en sus crisis las burocracias ganan!.

La Superpotencia y la Iglesia Católica.- El Vaticano es, entre otras muchas cosas, una de las burocracias más añejas del mundo, que recibe, procesa y archiva sistemáticamente información sobre todo lo humano y lo divino en cualquier parte del mundo. Entre otras, recoge y clasifica datos sobre las actividades de los propios miembros del clero católico dispersos por el planeta y de las organizaciones que ellos crean y dirigen. Por eso debemos suponer que el Vaticano sabía mucho y desde hace mucho, de las fallas de conducta de sacerdotes, entre otras, las relacionadas con su celibato y particularmente con el abuso sexual de menores.

Debido al escándalo que se desató recientemente en Estados Unidos sobre conductas sexuales de ciertos sacerdotes –uno sin precedentes en la historia de la Iglesia Católica en ese país, en particular en la diócesis de Boston— sabemos

que hasta hace poco era práctica común entre los obispos, el no separar de su cargo y denunciar ante las autoridades competentes a los sacerdotes que empezaba a hacerse notorios por conductas sexuales no apropiadas y que simplemente se les cambiaba de parroquia para diluir el escándalo pero no para resolver el problema, pues en la nueva adscripción “la oveja negra” actuaba sobre feligreses que nada sabían sobre las conductas inconvenientes de sus nuevos párrocos.

Según sus propios principios, la Iglesia católica tiene como obligación central proteger a los niños, y el abuso sexual de menores por ministros religiosos viola la esencia misma de su misión en la tierra. Sin embargo, para salvaguardar los intereses de la institución, la jerarquía optó de tiempo atrás por atropellar los de la comunidad, ocultando el mal y solapando a los responsables al punto de indemnizar a algunas de las víctimas a cambio de su silencio. Sin embargo, la crisis ya desbordó, y con mucho, los viejos cauces y ha obligado al mismísimo Papa a convocar a varios obispos norteamericanos para exigirles. A mediados de este mes, esos y otros obispos se reunirán en Dallas, Texas, para acordar medidas que les obliguen a poner en manos de las autoridades civiles a todos los curas acusados de pederastia y a diseñar una serie de medidas -- exigidas por los feligreses--, para detectar a posibles infractores y prevenir el mal antes de que ocurra.

La Gran Empresa de la Gran Potencia.- Como quedó apuntado desde el principio, los males del fenómeno burocrático no son exclusivos de ningún sector. El caso de la bancarrota de la gran empresa eléctrica texana, Enron Corp., muestra de manera palpable y dramática como la élite administrativa de ese

gigante mundial de la energía, usó su conocimiento técnico y el secreto – exactamente como Weber había temido que ocurriera— para acumular grandes fortunas privadas a costa de defraudar a sus propios inversionistas, a sus empleados –cuyos fondos de retiro estaban en valores de la empresa— y, desde luego, a millones de consumidores de energía eléctrica, a los que sometió a escasez ficticia y al cobró de tarifas altísimas.

Según la ideología hoy prevaleciente en los círculos del poder, la mejor, por no decir única, manera de generar efectividad en todos los servicios, es poner la generación de electricidad en manos de la empresa privada a la vez que liberarla del mayor número posible de reglamentos para permitir el desarrollo de su creatividad. Pues bien, eso fue lo que se hizo en California, Oregon, Nevada, Nuevo México, Oklahoma, Arkansas y Virginia del Oeste, pero el resultado fue un río revuelto y ganancias extraordinarias e inmerecidas de las empresas eléctricas, en particular de Enron. Tras el escándalo por la quiebra fraudulenta de esa empresa, el gobierno de Washington ha prometido más vigilancia, pues ya se hizo evidente que la administración privada tiene los mismos defectos que la pública.

En Suma.- Si en México dispusiéramos de información similar a la divulgada en Estados Unidos a raíz de las tres crisis mencionadas, es absolutamente seguro que encontraríamos centenas de situaciones donde la burocracia ha distorsionado las metas institucionales. Es verdad que no parece haber antídoto contra el uso ilegítimo del poder burocrático, pero eso no implica que se deba de abandonar la lucha. Al contrario, hay que usar al máximo la nueva división de poderes para que el Legislativo investigue al Ejecutivo y para que este último investigue a la monstruosa maquinaria administrativa que recibió tras siete

decenios de poder autoritario, desde Pemex hasta las oficinas de licencias. Sin embargo y en última instancia, es la misma sociedad, en un esfuerzo sin fin, la que debe vigilar a su burocracia.