

La burocracia neoliberal y las nuevas funciones de las normas*

Neoliberal bureaucracy and the new functions of the norms

Luis Enrique ALONSO

Universidad Autónoma de Madrid

luis.alonso@uam.es

Carlos Jesús FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Universidad Autónoma de Madrid

carlos.fernandez@uam.es

BIBLID [ISSN 2174-6753, Vol.12: a1201]

Artículo ubicado en: www.encrucijadas.org

Fecha de recepción: julio de 2016 || Fecha de aceptación: octubre de 2016

RESUMEN: La burocratización ha sido uno de los procesos más criticados por los discursos neoliberales, pero lejos de eliminarse o desaparecer, se ha transformado y ha tenido objetivos distintos. Así, del principio de autoridad legítima socialmente regulada –típica del ciclo de gobernabilidad socialdemócrata- se pasa al de *intercambio* de intereses y recursos entre esferas públicas y privadas, legitimado por la mayor eficiencia y rentabilidad para todas las partes, y legislado a través de todo un sistema de normas de refuerzo estatal que favorezca el emprendimiento privado. Con este cambio en la filosofía de la intervención estatal, mucho más cercano a un Estado *managerial* que a un Estado social, se sustituyen las políticas públicas de construcción de tejido productivo y social por las políticas monetarias, de formación y movilización individualizada de recursos humanos, y de control de las demandas sociales. Pero estas políticas, lejos de suponer la desburocratización y horizontalización de la gestión estatal, construyen una nueva razón burocrática, donde el imperio de la norma sirve para construir una nueva gubernamentalidad de la hegemonía de lo mercantil sobre lo social.

Palabras clave: burocracia, normas, gubernamentalidad, Estado Workfare, gerencialismo.

* Este artículo forma parte de los resultados del proyecto de investigación “Marcos sociales del nuevo mundo económico y empresarial: de la producción al consumo (MSEE)” financiado por la Universidad Autónoma de Madrid. Una versión previa fue presentada en el Comité de Investigación de Sociología de la Economía en el marco del XII Congreso Español de Sociología, celebrado en Gijón del 30 de junio al 2 de julio de 2016.

ABSTRACT: Bureaucratization has been one of the most criticized processes by neoliberal discourses but it has not disappeared or faded away. It has just evolved and focused on different targets. Thus from the principle of the legitimately constituted authority linked to period of social-democratic governance, there is a transition to a new exchange of interests and resources between the public and private spheres, legitimized by higher efficiency and profitability for all the partners and legislated through a set of rules that enhances entrepreneurship in the private sector. Changes in the approach of government intervention imply a substitution of public policies aimed at building a new productive and social fabric, which will turn into monetary policies, human resources training and mobilization, and tighter control on social demands. These policies, however, do not represent a de-bureaucratization or a more horizontal public management, but rather a new bureaucratic reason, where the existing rule of law contributes to a new governmentality, where the market prevails above the social.

Keywords: bureaucracy, norms, governmentality, Workfare State, *managerialism*.

DESTACADOS (HIGHLIGHTS):

- La burocracia es el concepto clave de la modernidad.
- Los estudios críticos sobre la gerencia reconstruyen el sentido social de los cambios burocráticos.
- El Estado neoliberal es paradójico, interviene para remercantilizar la sociedad.
- El *managerialismo* es el discurso dominante del Estado neoliberal.
- El neoliberalismo no ha limitado la burocracia, ha propiciado sus usos disciplinarios.

“Lo que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización” (Weber, [1922] 1969: 730).

“Los dos polos de la *civilización* son el trabajo mecánicamente organizado y la destrucción y el exterminio, también organizados mecánicamente” (Mumford, 2010: 363).

“A Max Weber debemos el análisis de la militarización de la sociedad civil a finales del siglo XIX, cuando las grandes corporaciones operaron cada vez más por ejércitos en los que cada uno tenía un lugar y cada lugar una función definida [...] No deja de ser una ironía que los propios análisis tempranos de la economía que realizó Schumpeter mostraran que a medida que este militarizado capitalismo social se extendía, la empresa daba beneficios” (Sennett 2006: 23-24).

1. Introducción

La burocracia ha sido, tradicionalmente, un pilar esencial en el desarrollo del sistema capitalista industrial, por cuanto facilitaba no solamente una mejor, eficaz y profunda división del trabajo, sino que había sido la base esencial del crecimiento de las empresas desde finales del siglo XIX. Tal y como señalaba el historiador Alfred Chandler (1988) en su trabajo clásico *La mano visible*, el desarrollo del capitalismo contemporáneo se había consolidado gracias a la emergencia de poderosas organizaciones empresariales, cuyo crecimiento en volumen de producción, número de empleados, y extensión de sus actividades sólo había podido sostenerse gracias a dos procesos críticos: por un lado, la departamentalización de las organizaciones, como resultado de un proceso de burocratización en un sentido weberiano -esto es, de *racionalidad formal* (Marcuse 1971)-; y por otro, por una separación entre propiedad y control que había obligado, en un marco de creciente complejidad, a la necesidad de contratar en el mercado de trabajo a ejecutivos profesionales con formación específica (esto es, burócratas). Esa mayor organización interna y tamaño permitía a las grandes empresas desarrollar actividades más complejas y elaboradas, aprovechando economías de escala y adquiriendo la capacidad de explotar más recursos energéticos (petróleo, gas), desarrollar productos intensivos en tecnología (automóviles, aviones, telefonía, electrodomésticos) y extender, mundialmente, los canales de distribución de mercancías y servicios. Este diagnóstico había sido ya compartido por la sociología: Mayntz (1972), entre otros muchos, ya indicó que la empresa moderna se caracteriza por el surgimiento de una estructura burocrática de servicios administrativos, que se ocupan de apoyar diferentes tareas. Las empresas producen *outputs* cada vez más complejos que distribuyen a gran escala, lo que demanda mayor coordinación y control.

De hecho, hasta finales de la década de los sesenta, la burocracia va a convertirse en un elemento central del denominado “capitalismo organizado” keynesiano, asociado a un paradigma de estabilidad económica fuertemente ligado a los mercados de masas

del período 1945-1975, que requerían una política de producción en serie en la que la planificación, el control y la certidumbre jugaban un papel esencial en las estrategias de rentabilidad empresarial. Los discursos gerenciales de la época¹ enfatizaban, de este modo, los beneficios de la ciencia y la producción racional y socialmente organizada, en la que una combinación feliz de burocracia y ciencia (con el cálculo a largo plazo como herramienta fundamental) traería un extraordinario crecimiento de la productividad y del bienestar social (Alonso y Fernández Rodríguez, 2006 y 2013a). Según autores como Bendix (1966), el giro "científico" de las organizaciones durante el siglo XX (como resultado del creciente papel de ingenieros y científicos en el desarrollo de nuevos productos e innovaciones tecnológicas) contribuyó a la construcción de un discurso que legitimara la posición social dominante de los nuevos *managers*, que habían arrinconado a los emprendedores innovadores y necesitaban ejercer un control firme sobre organizaciones de dimensiones enormes y fuertemente sindicalizadas. De este modo, el discurso del *management* de los "treinta años gloriosos" hizo un énfasis continuo en la importancia de la racionalidad, la técnica y el cálculo a la hora de justificar el poder gerencial, al convertir a los gerentes en depositarios y garantes del despliegue de "lo racional" en las empresas. Por ello, y como han señalado diversos trabajos (Boltanski y Chiapello, 2002; Gantman, 2005; Fernández Rodríguez, 2007) el discurso *managerial* se apoyaba en conceptos como la burocracia, la estrategia a largo plazo, la seguridad, la planificación, las pirámides jerárquicas o los recursos de la ciencia. El poder simbólico de la gestión tecnocrática fue, en esa época, extraordinario, lo que motivó una valoración muy positiva de la burocracia como mecanismo de control y redistribución de las plusvalías del capitalismo fordista.

2. La burocracia deslegitimada y el ascenso del nuevo *management*

Sin embargo, pese a esta evidente asociación entre burocracia y capitalismo, ya desde la década de los veinte se había empezado a generar una progresiva desafección hacia los procedimientos y naturaleza de la burocracia, en varios frentes. Los acontecimientos del período de entreguerras provocaron en los nostálgicos de una economía de mercado pura y desregulada un auténtico pánico. Así, la fundación de la URSS y desarrollo del socialismo estatal soviético estalinista, fuertemente burocratizado, supuso un desafío extraordinario para los economistas liberales de la época, lo que llevó a una línea crítica con la planificación económica extraordinariamente influyente (ver Von Mises, 1974), acusando a la burocracia de ser una suerte de enfermedad institu-

¹ Entendemos por discurso gerencial o *managerial* los discursos sociales que recogen, de alguna manera, la ideología de aquellos que detentan el poder dentro de las organizaciones empresariales, sean estos empresarios, gerentes, directivos o cuadros (Fernández Rodríguez, 2007; Alonso y Fernández Rodríguez, 2013b).

cional asociada a la intervención estatal en la economía y cuya proliferación conduce, de forma inexorable, al totalitarismo (Hayek, 2005). La asociación entre burocracia y totalitarismo fue compartida también por autores situados en espacios ideológicos opuestos, como es el caso de los trotskistas, siendo el texto de Bruno Rizzi (1980) el más citado. Otros autores como James Burnham (1967), deformando y conservadurizando las tesis trotskistas y convirtiéndolas en argumentos a favor primero del estalinismo, y luego de la guerra fría y de la nueva posición hegemónica de las grandes corporaciones empresariales de la época, -lo que denunció el mismo George Orwell cuando avisaba del peligro del totalitarismo que implicaban las posiciones de Burnham (Orwell 2015: 754-776 y 850-864; Hitchens, 2016: 114-119)-, observaba admirativamente el creciente peso de la gestión burocrática en sistemas políticos alternativos (como el socialismo de Estado, los fascismos o el propio New Deal), en lo que describe como una auténtica revolución de los *managers* o gestores, que hasta el período de entreguerras todavía podían asociarse a una suerte de burócratas al frente de organizaciones mercantiles.

Durante el período de postguerra este análisis crítico de la burocracia sigue presente en el ámbito del pensamiento neoliberal asociado a la escuela austriaca, aunque la influencia de esta fue relativamente escasa ante los éxitos de las políticas económicas keynesianas. Esto no quiere decir que, como señala Graeber (2015), no se desarrollase una exitosa crítica populista de derechas que terminó permeando todo el arco parlamentario estadounidense, y que enfatizaba el papel parasitario de la burocracia que no sólo vivía de los impuestos de los estadounidenses, sino que lo hacía para quitar todavía más dinero de los bolsillos de los sufridos ciudadanos de clase media para redistribuirlo a los pobres (íbid, 13-14). Y más importante aún, esa crítica populista convivía con la crítica de izquierda a la burocracia formal y la tecnocracia que, siguiendo a Marcuse y otros autores percibían la relación fundamental entre control burocrático y control político y que tuvo una enorme influencia entre los nuevos movimientos sociales. Estos análisis políticos se vieron complementados, durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, con una serie de teorías críticas con la burocracia como forma de organización, en las que se le achacaban, a esta última, importantes problemas y limitaciones.

De este modo, son bien conocidos en el campo sociológico análisis clásicos como los de Merton (1980), Crozier (1969), Gouldner (1954) y tantos otros. Según Merton, pueden surgir todo tipo de disfunciones y consecuencias no previstas en el ámbito del espacio burocrático, entre otras la competencia interburocrática, la apatía de los trabajadores, la pérdida de información en el seno de la organización y la falta de flexibilidad. Indicaba que la rígida disciplina de los procedimientos, resultante del desplaza-

miento de los objetivos originarios, producía rigideces y una incapacidad para adaptarse rápidamente a la contingencia propia de las situaciones sociales. De esta manera, los funcionarios (que eran los burócratas en los que el sociólogo norteamericano ponía su atención) tendían a refugiarse en el formulismo, o hasta el ritualismo, con una insistencia indiscutida sobre la adhesión puntillosa a procedimientos formalizados, lo que supone que las reglas, medios, se transforma en fines en sí mismas. Tiene así lugar un proceso de desplazamiento de metas, por el cual un valor instrumental se convierte en un valor final. Otros trabajos de enorme influencia fueron los de Crozier (1969) o Gouldner (1954). El primero denunciaba que esa rigidez podía servir a los grupos dominantes de la organización como una forma de consolidar sus posiciones de poder. Gouldner, por su parte, hacía una clásica referencia a las disfunciones provocadas por la diferencia entre el cumplimiento real y efectivo de las normas. Finalmente, tuvo una cierta difusión en esta época la denominada Ley de Parkinson, por la que los cuerpos burocráticos tienden a acaparar un mayor número de competencias en una lucha encarnizada por crecer, fue asimismo enunciada en esa época (ver Parkinson, 1998).

No obstante, pese a estos análisis críticos, bien conocidos, en el imaginario social de la época la burocracia parecía un elemento inherente al desarrollo de las sociedades modernas, tanto capitalistas como socialistas (llegándose a hablar de una convergencia entre sistemas por parte de algunos teóricos, como Richta (1972)). Es, desde luego, el resultado de la creciente complejidad del mundo, que implica el recurrir a sistemas de organización de mayor alcance y que se asocia tanto al funcionamiento eficaz del aparato estatal como a la actividad habitual en las organizaciones privadas. Los éxitos fueron de hecho, de alguna forma, extraordinarios a nivel socioeconómico: no solamente se desarrollan organizaciones empresariales innovadoras organizadas burocráticamente, que fabrican y comercializan productos que cambian y mejoran la forma de vida de las masas, sino que sobre todo se consolida un entramado institucional como es el del Estado del Bienestar, que permite, por primera vez en la historia de Occidente, el acceso al consumo de las clases trabajadoras. Los éxitos son también simbólicos, con el impacto que supone, para el imaginario de la época, la continua mejora del nivel de vida y el extraordinario progreso tecnológico, escenificado en la denominada "carrera espacial", que confieren a la burocracia un cierto estatus positivo, que alcanzará su cénit a principios de la década de los sesenta.

Sin embargo, y como resultado del desarrollo de diversas transformaciones sociales, durante precisamente esa misma década de los sesenta se va a ir construyendo un estado de opinión fuertemente antiburocrático, tanto a derecha como a izquierda, que contribuye a una profunda deslegitimación de esta institución social. Como señalan di-

versos autores (Boltanski y Chiapello, 2002; Graeber, 2015), tal deslegitimación se construye desde distintas posiciones. Desde la izquierda fue una combinación entre crítica social y crítica artista (discutida en Boltanski y Chiapello, 2002) que, según Graeber (2015), podríamos asociar sobre todo a una crítica fundamentalmente "artista", en la que lo que se cuestiona es fundamentalmente el freno a la imaginación que implicaría esa "jaula de hierro". Ese malestar cultural, casi civilizatorio, impulsó una extraordinaria oleada de protestas activistas entre finales de los años cincuenta y mediados de los años setenta del pasado siglo, muy asociadas a críticas teóricas contra el fenómeno burocrático como institución de un imaginario mecanicista y totalitario radicalmente contrario a la libertad, la creatividad humana y la democracia radical, que difundían autores surgidos del grupo *Socialismo o Barbarie*, como Claude Lefort (1979) o Cornelius Castoriadis (1990), así como deudoras de las ideas de la Escuela de Frankfurt sobre la *sociedad administrada*, organizada y clausurada sobre el orden tecnológico y la racionalidad capitalista productoras de una clausura burocrática sistémica general central en el universo del neocapitalismo tal como se diagnosticaba en esa época (por ejemplo Marcuse, 1969).

Sin embargo, los acontecimientos nos condujeron a un escenario imprevisto e inesperado para los que asociaban el crecimiento capitalista con la creación de un orden total burocrático. Y es que el régimen capitalista fordista a lo que va a dejar paso no es a un nuevo mundo post-capitalista, sino precisamente va a conducir al regreso del capitalismo liberal, en buena medida por el éxito discursivo que van a encontrar las ideas neoliberales, base ideológica de la nueva derecha. Este neoconservadurismo hizo gran hincapié en la libertad como eje de su discurso, enfrentándola a una burocracia asociada al exceso de reglamentación económica y laboral, y que supone un importante freno a la actividad empresarial y la competitividad de la economía. La imagen que la derecha construirá será la de un estereotipo que identificaba la burocracia con rutinas, esperas, colas, ineficacia, ineficiencia, costes, mala atención al público, papeleo, conformismo e inmovilismo; con la creciente competitividad resultado de una incipiente globalización (argumento que se explotará hasta la saciedad décadas después), se acusa a esta forma organizativa de actuar como un freno a cualquier tipo de iniciativa y a la posibilidad de poder competir con garantías, convirtiéndose en un cáncer que debe ser extirpado del tejido organizacional y social. El proyecto de eliminar la burocracia de todas las esferas de la existencia se convertirá, de hecho, en un pilar central del nuevo espíritu del capitalismo (Boltanski y Chiapello, 2002; Armbrüster, 2005; Fernández Rodríguez, 2007; Alonso y Fernández Rodríguez, 2013a) y tendrá su reflejo en algunas de las medidas políticas, administrativas y económicas

adoptadas por los gobiernos capitalistas desde la década de los ochenta hasta la actualidad.

La literatura gerencial desde los años setenta va a reflejar muy bien este cambio de percepción respecto a la burocracia. De este modo, en esta literatura del *management* se hará énfasis en la urgencia por abandonar un modelo fordista burocrático excesivamente reglamentado y con dificultades ante la creciente competencia en el mercado mundial, con un nuevo discurso gerencial basado un conjunto de prescripciones muy distintas y que nos recuerdan más bien el discurso previo basadas en la importancia de la innovación, la necesidad de eliminar la burocracia, la mayor participación del empleado, y el trabajo en equipo (Huczynski, 1993; Collins, 2000; Fernández Rodríguez, 2007). El argumento se repitió hasta la saciedad en todo tipo de cursos, conferencias y publicaciones financiadas: la burocracia, cáncer del sector público pero que ya gangrenaba las organizaciones empresariales occidentales, tenía efectos devastadores, provocaba la falta de compromiso, el distanciamiento y la hostilidad; generaba anomia y falta de integración social. La caricatura de la empresa tradicional y sus representantes más retardatarios (burócratas y sindicalistas) se convertía en el chivo expiatorio de nuestra época, presentada como contraejemplo a las virtudes de la nueva gestión que cuenta con valores positivos y dignos de encomio: la flexibilidad, el "emprendizaje", la responsabilización de los individuos o la nueva gestión por valores. La implicación de directivos y trabajadores en los fines de la organización, se produce al seguir la estela de las grandes y dinámicas empresas japonesas de los años setenta y ochenta, en las que la cultura del trabajo duro trata de cimentarse más sobre la adhesión que sobre la obediencia ciega. La crítica a la burocracia y, en términos generales, a lo que se entiende por "racional" en este contexto contribuirá a generar un estado de desencanto y malestar cultural que conducirá, a la larga, a una crisis general del modelo fordista y su progresiva sustitución por el paradigma postfordista (Alonso, 2009).

Desde los años ochenta, el discurso gerencial creció en popularidad y los nuevos gurús del *management* aumentaron su influencia. El cambio de ciclo político va a favorecer la expansión de estas ideas, en sintonía con los valores estimulados por parte de los nuevos gobiernos conservadores. La victoria electoral de Margaret Thatcher, "la dama de hierro", en las elecciones británicas de 1979 y la imposición de su agenda neoliberal tendrá efectos muy profundos tanto en su país como en el resto del mundo occidental. El neoconservadurismo o neoliberalismo dominará desde entonces, tanto política como económicamente (Harvey, 2007; Laval y Dardot, 2013; Du Gay y Morgan, 2013). La retórica neoliberal, expresión de los valores y sobre todo intereses de las clases empresariales, pretenderá provocar una reacción que conduzca a un des-

partar de unas economías relativamente estancadas tras los shocks del petróleo, a la vez que perseguirá la eliminación de las trabas que impidan la libertad de empresa, en un escenario de creciente globalización de la economía. Así, de forma progresiva, en los lugares donde se imponga electoralmente (tras Thatcher, Ronald Reagan en EEUU) y donde los partidos socialdemócratas asuman las tesis de la economía de la oferta, se abandonarán las ópticas keynesianas sustituyéndolas por políticas económicas monetaristas, que implicarán la reducción del Estado del bienestar a través de la eliminación de ciertos programas sociales, una menor redistribución positiva de la renta y la desregulación de los mercados de trabajo. Las nuevas ideologías empresariales irán madurando y perfeccionando su discurso en torno al paradigma de las redes y la creciente competencia internacional, hasta construir el gerencialismo tan popular en nuestros días. En términos generales, los representantes de este movimiento, algunos de ellos consagrados como gurús del *management* (Huczinsky, 1993; Collins, 2000; Fernández Rodríguez, 2007) defenderán un modelo de dirección que favorezca la libertad de acción frente a las burocracias y los sindicatos, desechando rasgos asociados a estos últimos como la estabilidad o la rutina. Se alabará una cultura de emprendedor y, al mismo tiempo, a esa libertad de acción del ejecutivo se sumará un nuevo control más sutil del trabajo de los empleados, a través de la llamada "cultura de empresa" (Fernández Rodríguez, 2007).

Entre los trabajos más influyentes asociados al gerencialismo estarían obras como la famosísima *En busca de la excelencia* (Peters y Waterman, 1991), que trató de devolver la dimensión heroica a la profesión de gerente o directivo, con un estilo muy informal y alejado del tono académico y cientificista de anteriores autores de gestión. Es el pistoletazo de salida a una auténtica revolución del género de la literatura gerencial, que pasa a retomar la mística del emprendedor que la gran corporación burocrática habría, supuestamente, empezado a asfixiar: en textos acelerados y destinados a convertirse en rápidos *best sellers*, se rechaza la falta de iniciativa, la *paralysis by analysis*, la falta de actividad, el encerrarse en un despacho, las montañas de papeles. Se diagnostican las enfermedades mortales en la gestión contemporánea: el bloqueo por el exceso de normas y especificaciones, el dirigir una compañía sólo basándose en las cifras, la estandarización excesiva, la regulación gubernamental, la falta de preocupación por la calidad y el cliente, etc.: esto es, todo aquello asociado a la burocracia. Se sobreentiende en este discurso –es el implícito más importante– que, en general, los directivos y sus empleados, hasta la fecha, no han estado lo suficientemente comprometidos e identificados con las empresas para las que trabajan y, por lo tanto, se debe tomar medidas contundentes encaminadas a eliminar la burocracia y dar libertad a las personas. Se acusa a la gestión racional, a lo formal, a lo seguro y a lo científico (po-

sitivo) de conservador, antiguo, pasado de moda; sólo se necesita motivar adecuadamente a los empleados para alcanzar el éxito, creando una tupida red de significados compartidos e impulsando la acción a través del desmantelamiento de la burocracia y las jerarquías, así como poner en práctica una radical política de empoderamiento (delegación de responsabilidades) para adaptarse al caos creativo propio de la era post-moderna (Alonso y Fernández Rodríguez, 2006, 2013a y 2013b; Fernández Rodríguez, 2007).

Además, la figura del empleado o trabajador que se describe en la literatura gerencial también ha variado: es un nuevo tipo de sujeto descrito como “emprendedor”, innovador y explotador de oportunidades que se gobierna a sí mismo y es gobernado para alcanzar el éxito empresarial, espacio de realización personal (Rose, 1992; Laval y Dardot, 2013). Este nuevo sujeto aparece descrito en los textos de literatura gerencial como alguien responsable que desea desterrar definitivamente la burocracia, esa barrera que le impide una existencia acorde a lo tiempos, sin compromisos a largo plazo, y que asfixiaría el espíritu aventurero, hambriento de novedad y enamorado del cambio permanente que reclamaría la nueva sociedad neoliberal. El ascenso de este sujeto implicaría un abrupto cambio organizacional, donde las tradicionales pirámides jerárquicas propias de las organizaciones del capitalismo sólido van a sufrir un aplanamiento, como resultado de un proceso de desburocratización enérgica, en el que la organización no sólo no se fragmente, sino que se integra en un todo. Para conseguir este objetivo, la lucha contra la burocracia se representa en una retórica, calculadamente ambigua, que enfatiza la existencia de una cruzada contra los burócratas de las empresas, presentados como los ejecutores de unos poderes innominados que se oponen al progreso general asociado al capitalismo, casi libertario, de las redes (Alonso y Fernández Rodríguez, 2006; Fernández Rodríguez, 2007). De la rigidez burocrática como paradigma se pasa, así, a una suerte de sistema difuso y “liberador”, el nuevo *management*, que se va a basar en significados supuestamente compartidos: la cultura y los valores del nuevo ejecutivo de la sociedad red. No se necesitan procedimientos reglados para gestionar la actividad empresarial diaria, sino un liderazgo construido sobre elementos no racionales, afectivos y simbólicos. Las nuevas técnicas del *management* harán énfasis en una generalización de la competencia exacerbada no sólo entre empresas sino entre los propios trabajadores, en un nuevo modelo de “empresa neoliberal” (Laval y Dardot, 2013).

El posterior desarrollo del gerencialismo durante las décadas de los ochenta y los noventa llevará a una auténtica explosión de publicaciones en esta línea, en la que la mayor parte de las cuales explotará este mensaje antiburocrático. Exponemos algunos ejemplos a continuación, que hemos seleccionado de textos ya trabajados anterior-

mente (concretamente en Fernández Rodríguez, 2007). Por ejemplo, en la muy conocida *El secreto de la técnica empresarial japonesa*, los autores muestran los problemas asociados a esa burocracia germinada según la ley de Parkinson: "Durante el mandato del predecesor de Carlson, aquel sistema elefantiásico se había convertido en una burocracia cada vez más numerosa. Las decisiones se tomaban desde la cumbre de una cadena de mando larga y vertical. A los empleados de las escalas inferiores solía desaconsejarse la presentación de sugerencias" (Pascale y Athos, 1983: 223) y extendiendo la cita: "Carlson decidió extirpar el cáncer burocrático que estaba ahogando a la compañía. Se propuso insuflar en la organización el espíritu de iniciativa al tiempo que se hacía con ella. No se planteó unos colores severos, al estilo de Geneen, mediante la superposición de varios círculos de información centrados en el mismo. Por el contrario, se propuso mantenerse informado, pero sin convertirse en el eje conductor de todas las operaciones; escuchar diferentes puntos de vista, pero sin activar fuerzas de división entre sus subordinados. Aunque Carlson, lo mismo que Geneen, deseaba decisiones eminentemente pragmáticas, empleó medios más armoniosos para llegar a ellas. Vio la necesidad de mejorar la estructura organizativa de United, pero procuró no estructurarla con excesiva rigidez. Desmontó la organización fuertemente jerarquizada que había encontrado a su llegada, y edificó otra nueva, en la que él era el primero entre iguales" (Pascale y Athos, 1983: 223-224).

Sistema elefantiásico, cáncer que ahoga, excesiva rigidez, fuerte jerarquía: ciertamente la imagen de la burocracia no es muy positiva en las páginas de estos gurús. En su clásico *Liberation management*, el todavía más famoso gurú Tom Peters describe una serie de anécdotas que reflejan muy bien esta visión de la burocracia como enemiga de una nueva forma de gestión que prescinde de las estructuras previas, incluyendo las asociadas a las relaciones industriales: "Mike Walsh pasa de un trabajo modesto en Cummings Engine a la presidencia del directorio de Union Pacific Railroad. Despide a 10.000 personas y no obstante el sindicato lo admira, los directivos del viejo estilo cambian sus costumbres, en cinco años se borran cien de excesos burocráticos. El *truco*: confianza y respeto" (Peters, 1993: 594). El odio por la burocracia es tan grande que hasta se aceptan los expedientes de regulación de empleo con una sonrisa. El *best-seller Reingeniería de la corporación* sigue reproduciendo este mismo mensaje, concibiendo la superación de la burocracia como una meta compartida entre capital y trabajo: "Con la aplicación de la reingeniería, el trabajo se hace más satisfactorio porque los trabajadores tienen una mayor sensación de desarrollo, cierre y realización. Han hecho realmente todo un proceso o un subproceso que, por definición, produce un resultado importante para alguien. Estos trabajadores comparten los retos y las recompensas del empresario. Están orientados al cliente, cuya satisfacción es su

meta. No están simplemente tratando de satisfacer al jefe, ni de trabajar a través de la burocracia" (Hammer y Champy, 1997: 75).

Lo que sostienen todos estos escritos es la idea de que la burocracia es una enfermedad organizacional, y que el trabajador en realidad desearía desprenderse de constricciones para poner tener más margen de actuación (libertad) y poder estar más cerca del cliente. Otros gurús de empresa coinciden con la presentación de esa dicotomía fundamental entre burocracia y gestión empresarial. Así, para Kenichi Ohmae (1993), toda organización debería ser "orgánica y emprendedora" frente a "mecánica y burocrática". El directivo tiene como misión eliminar la burocracia e insuflar iniciativa; en los textos de *management* se pone como ejemplo de conducta directiva positiva el hecho de que el gerente se haga visible ante los subordinados, exigiéndosele dedicación, el manejo de redes de datos en entornos tecnológicos, y el trato cara a cara para lograr ese ansiado compromiso emocional con el *staff*. En el nuevo imaginario *managerial*, este es el modelo a seguir, el futuro, el progreso. Lo conservador sería enfrentarse a ello y por ello es preferible no hacerlo, ya que no hay alternativa. Las alternativas actualmente existentes en la empresa ostentan la misma consideración que, en el plano político, mantienen las alternativas al capitalismo más salvaje: cosas de sindicatos trasnochados (reivindicación colectiva, seguridad), excrecencias de la burocracia. Toda protesta o demanda se estigmatizará como una suerte de sabotaje empresarial, una complicidad con faltas morales como la inacción, la falta de entusiasmo y la aversión al riesgo. Y es que en la economía del conocimiento es imprescindible adoptar una actitud distinta, la de los emprendedores: asumir riesgos, ser activo, exigir libertad de actuación frente a demandas de seguridad (que además proceden de los perdedores, de los no comprometidos). En resumen, el mensaje que se quiere transmitir es que alinearse con la empresa y sus objetivos es lo revolucionario hoy en día, y para hacerlo es necesario obviar la burocracia, por cuanto se caracteriza por una irracionalidad básica insalvable para el capitalismo de redes contemporáneo.

3. El Estado *managerial*

El discurso del *managerialismo* ha sido abrazado en el ciclo neoliberal por gran parte de los gobiernos -y no sólo conservadores, pues la socialdemocracia ha recurrido constantemente a él en sus momentos ejecutivos- propulsando una sistemática desformalización de los conceptos históricos de la responsabilidad de gobierno. Gran parte de las políticas que se habían realizado en el ciclo keynesiano, a partir de la idea de que los bienes públicos y los derechos sociales quedaban garantizados por la producción directa del Estado, ahora se gestionan a partir de una cierta empresarialización de la oferta (con la consiguiente desmaterialización del sector público), la concertación

con el asociacionismo tradicional prestador de servicios (asociaciones religiosas o profesionales, fundaciones filantrópicas, etc.), o el impulso del nuevo asociacionismo voluntario no gubernamental o local. De la práctica del gobierno como ejecución por parte del Estado de las acciones garantes políticamente de la racionalidad legal de una sociedad, hemos pasado a la *governance* como proposición de la simple coordinación pública de las iniciativas sociales privadas y empresariales, aparecida en territorios y espacios urbanos o regionales (Du Gay, 2000).

Así, del principio de autoridad legítima socialmente regulada –típica del ciclo de gobernabilidad burocrática- con el uso del concepto de *governance* se pasa al de *intercambio* de intereses y recursos entre esferas públicas y privadas, legitimado por la mayor eficiencia y rentabilidad para todas las partes. Este cambio de los modelos de legitimación se justifica como una gerencia postpolítica de los asuntos públicos, y vuelve a proponer la imagen de la red (red de asociaciones públicas y privadas, del tercer sector y las empresas), esta vez como activadora del intercambio y la movilización de recursos, fundamentalmente económicos (Rhodes, 1997). El Estado, así, en esta función de la *governance* (enésima reencarnación de la teoría de la sociedad civil liberal) ya sólo toma el papel de facilitador de las alianzas y las relaciones de partenariado entre actores sociales y económicos -tomados como iguales, autónomos y horizontales, y empeñados en hacer emerger la riqueza pública a base de buscar la realización de los objetivos e intereses individuales.

El impacto de los nuevos planteamientos del *management*, por lo tanto, no se ha hecho esperar en los Estados (Pollit, 1993), y a partir de los años ochenta estos Estados han ido transformando el sentido de su intervención: cada vez conocemos menos un *Welfare State* propiamente dicho y observamos más la configuración de un *Workfare State* (Alonso, 2001; Jessop, 2008). Es decir, estamos viviendo la transformación de un Estado del bienestar basado en las políticas sociales, productivas o de empleo en un Estado del rendimiento, basado fundamentalmente en políticas de rentabilidad tecnológica, financiera y monetaria. Con este tipo de cambio de filosofía de intervención, mucho más cercano a un Estado liberal que a un Estado social, se sustituyen las políticas públicas de construcción de tejido productivo y social por las políticas de relanzamiento monetario, de formación y movilización individualizada de recursos humanos, de control de las demandas sociales y de facilitamiento del funcionamiento de los grandes poderes económicos bajo el argumento “técnico” de su apoyo al mercado como sinónimo de competitividad, modernización y desarrollo. Es por todo esto por lo que se argumenta que el Estado ya no puede soportar costes sociales excesivos, sino que tiene que priorizar la rentabilidad y facilitar lo que el mercado demanda, porque de no seguir esta línea cualquier territorio perdería el tren de la carrera por los merca-

dos internacionales y con ello llegaría el retraso y la pobreza. El Estado en los países occidentales está, por tanto, pasando de ser un Estado desmercantilizador a ser un Estado mercantilizador, e incluso remercantilizador (por privatizador) de lo social, y con ello, estamos viviendo una tendencia a la sustitución de un Estado basado sobre las titularidades normativas a un Estado "agente" basado en las titularidades económico-financieras y organizador de la servidumbre de los agentes sociales a la disciplina productiva (Durand, 2011).

La universalización de los servicios sociales tiende a ser cada vez más problemática, por simple eliminación, privatización, degradación y/o abandono -neobeneficencia-, o por la reconstrucción de un sistema de cobros complementarios para su financiación inmediata tal como se pretende con los tickets moderadores, las tasas o los impuestos indirectos. Las estrategias, en esta línea, pueden ser combinadas: se desatienden, descuidan, empobrecen y precarizan los servicios públicos directamente producidos en el ámbito estatal y, a la vez, se impulsan los servicios privados subvencionados, o no, alegando su mejor calidad y disponibilidad -ejemplos muy de actualidad pueden ser los correos, las policías, las enseñanzas, las prestaciones sanitarias y hasta las pensiones privadas, etc.- aunque muchas veces las administraciones públicas se conviertan, de manera directa o indirecta, en el principal financiador de lo privado. Del Estado productor y benefactor universal se puede pasar, así, a un Estado cliente que recauda públicamente impuestos para permitir los negocios privados seguros en su entorno. Sin embargo esto no ha supuesto ninguna desburocratización, sino una nueva burocratización liberal que ha multiplicado normas, agentes y protocolos para mayor servicio de las empresas y sus agentes suministradores (Le Goff, 1999, 2000)

El proceso de gestión pública como privatización o como proceso de reactivación del mercado, esto es, de remercantilización social general significa, al fin y al cabo, *la institucionalización de la sociedad del riesgo y la precarización del trabajo* (Castel, 2010). Dejar al trabajo en permanente disposición de los ciclos de la actividad mercantil implica, para las personas, ninguna estabilidad biográfica en sus horizontes de vida, y la constatación de la fragmentación de la ciudadanía entre ciudadanos estables e inestables. Así, en los discursos más economicistas la ciudadanía se ha convertido más en una etiqueta de "normalidad financiera" que en un derecho al reconocimiento de la naturaleza pública de lo social. En este sentido, conocemos una rearticulación completa del Estado protector -benefactor y productor-: hemos pasado al Estado fundamentalmente activador, monetarista y empresarializador, que tiene como principal misión activar el mercado. El Estado, en muchos casos, ya no toma el papel de racionalizador y sostenedor de las riendas del mercado (creador de libertades positivas o públicas), sino que fundamentalmente es el espoleador máximo de su superposición sobre lo so-

cial, manteniendo sólo su papel de garante de las libertades negativas o privadas (Castel 2013). Toda la legitimidad de estas acciones se busca en la supremacía esencial y en la eficacia garantizada por desburocratizadora de la acción privada mercantil, que paradójicamente necesita de una potentísima nueva normativización y regulación genuinamente burocrática para poderse hacer con la gestión privada de los bienes públicos, fundamento básico de las prácticas políticas neoconservadoras (Hernández, 2015).

Contemplamos así una severa transformación en las políticas de intervención del Estado contemporáneo. Así, estamos pasando de la preponderancia de políticas de intervención abiertamente desmercantilizadoras -generadoras de espacios públicos no regulados de manera directa por la ley del valor y la rentabilidad-, ahora consideradas como pasivas, a políticas estatales remercantilizadoras, generadoras de las bases y los medios de rentabilidad para el sector privado, ahora redefinidas como *políticas activas*. El Estado no es, así, un instrumento o un agente de un poder omnímodo e indefinible, como el producto de los conflictos entre clases y grupos sociales que se despliegan en torno a él, no crece por una especie de reencarnación permanente y abstracta del espíritu de Leviatán, sino por la relación de fuerzas y las bases de actuación de estos grupos, como dice Pierre Bourdieu: "el Estado no es un bloque es un campo. El campo administrativo, como sector particular del campo del poder, es un campo, es decir, un campo estructurado según las oposiciones ligadas a formas de capital específicas, a intereses diferentes. Estos antagonismos, cuyo lugar es dicho espacio, tienen que ver con la división de funciones organizativas asociadas a los diferentes cuerpos" (Bourdieu, 2014: 36).

Así es difícil mantener las ideas de escuelas tales como la de la elección pública (*public choice*) o la de la teoría económica de la burocracia – véase por ejemplo Niskanen (1980) o Downs (1967), criticadas con agudeza en Beltrán (2000: 129-152)– que acaban atribuyendo el crecimiento de las administraciones (fundamentalmente públicas) a una especie de maldad intrínseca de los burócratas, asociados con los sindicalistas; maldad originada porque los administradores no tienen función específica y propia de beneficios o responsabilidad económica directa alguna y por lo tanto no tratan de mejorar el dividendo de ninguna empresa o agencia realmente propia, sino que simplemente tratan de sobrevivir en su puesto, ampliando su influencia, presencia y poder cuanto más tiempo mejor. Pero frente a este esencialismo liberal, habría que analizar cuáles son los grupos sociales que hegemonizan realmente la actividad estatal y pueden volcarla hacia su interés, de tal modo que las regulaciones realmente existentes son producto genealógico de tal hegemonía (Rose, 2003). El neoliberalismo no ha supuesto una desregulación –por mucho que se utilice nominalmente este tér-

mino- sino una nueva regulación en favor de los grupos mejor situados en la estructura social. Es evidente que no han desaparecido las normas, sólo se han cambiado, a la vez que se han multiplicado a favor de las nuevas élites financieras.

Es sintomático, en esta línea, que los planes públicos de ordenación del Estado sean traducciones milimétricas de la literatura *managerial*, y en general las políticas que en este campo estamos conociendo en los últimos años son políticas de carácter fundamentalmente individualizador. Políticas de corte competitivo abiertas a las propuestas de los agentes "emprendedores" (Jessop, 2008) en búsqueda de rentabilidad financiera privada a los que se traspasa recursos públicos en una lógica del servicio absolutamente asimétrica, en la que las nuevas burocracias estatales se comportan como defensoras de los beneficios de los suministradores mercantiles mientras disciplinan, recortan y minimizan las garantías de aquellos a los que están destinados el servicio.

4. La nueva burocracia neoliberal

En este sentido, conocemos una rearticulación completa de las funciones del Estado -benefactor y productor- hasta acercarse más a un Estado director o *manager*, que tiene como principal misión activar el mercado *total* o, dicho de otro modo, ajustar a los individuos a las nuevas disciplinas competitivas de todos los mercados en juego (Bauman et al. 2015). El Estado ya no toma el papel de racionalizador y sostenedor de las riendas del mercado, sino que aumenta sus contradicciones, y desgarrado entre las funciones de legitimación y acumulación que debe cumplir -así como entre sus dimensiones económicas, políticas y sociales-, se pliega ante las lógicas mercantiles, reproduciéndolas, difundiéndolas y ampliándolas -si bien muchas veces tiene también que internalizar los costes sociales de la actividad mercantil nacional e internacional, implementando políticas sociales cada vez más asistenciales, focalizadas y parciales-. La ambivalencia de la modernidad estalla así con efectos ideológicos fuertemente fragmentadores e individualizadores, a la vez que produce colectivos sociales en dispersión creciente.

Desarticulado el modelo de gubernamentalidad fordista y corporativo, un nuevo espíritu del capitalismo o, si se quiere, un nuevo modelo de gobernabilidad genera los relatos de legitimación, naturalización e incrustación de los sujetos en las lógicas de acumulación y reproducción (Foucault, 1981). El modelo *macro* de gobernabilidad triangular (Estado social, democracia competitiva de partidos, negociación colectiva laboral) y sus efectos inducidos (apertura de la acción política a los movimientos sociales, ampliación de los derechos ciudadanos, etc.) se bloquean cuando lo que se considera un exceso de expectativas democráticas, así como un grado difícilmente compatible de redistribución social, chocan con las necesidades de reconstrucción y

ampliación en todos los órdenes (tecnológico, geográfico, ideológico, social) del ciclo de acumulación de capital, después de la crisis de los setenta y primeros ochenta del siglo pasado. Este es el momento del paso de la gobernabilidad a las *governanzas*: esto es, la racionalidad gubernativa se ha fragmentado en lógicas mínimas, adaptativas e instrumentales, donde los actores locales son llamados a participar y armonizar sus intereses, pero siempre teniendo, como elemento regulador principal, la racionalidad incuestionable de *todos* los mercados (Rose, 1999).

La empresarialización total es el argumento principal de constitución de las nuevas *tecnologías del yo* (Foucault, 1990), consideradas como las formas complejas de moldear las subjetividades (mentales y corporales) en función de las necesidades de reproducción de los poderes (económicos, políticos y sociales) comunicantes. Una multi-rregulación flexible y difusa (en la que se mezclan producción y consumo, mercados de trabajo y mercados de consumo, métodos de coerción y métodos de seducción, leyes y convenciones, etc.) se circunscribe en torno al individualismo de mercado como forma hegemónica de incrustación institucional de la *gran transformación* postfordista. La vulnerabilidad, la disponibilidad y la adaptación completa a los ciclos de mercado en todos los ámbitos han sustituido a los controles fabriles directos como forma de disciplina dominante en los países centrales de la economía mundo, sin que esto quiera decir que no permanezca una larga cadena productiva integrada fordista (y hasta prefordista) a nivel internacional, que combina y multiplica todo tipo de controles y dominios productivos, desde los más refinados, tecnificados y artificiales hasta las más crueles, arcaicas y rudas manifestaciones de sobreexplotación en las periferias (interiores y exteriores).

Toda la triunfal, inflamada y generalizada retórica de la nueva gestión de personas, recursos humanos o competencias -siempre hablando del valor de las habilidades y las emociones- no deja de ser la otra cara de un modelo de uso de la fuerza de trabajo y de organización económica centrada en el traspaso, hacia las personas concretas, de los costes de explotación (materiales e inmateriales, económicos y psicológicos) de la empresa-red (Aubert y Gaulejac 1991). Esa proactividad exigida (en términos de movilidad, polivalencia, formación, disponibilidad general o inseguridad) hace que las dinámicas de la producción y circulación del capitalismo actual aparezcan como colectivamente incomprensibles y personalmente ilegibles. Es la era de la precariedad (Castel, 1997). Así, frente a las normas colectivas o la organización corporativa de intereses típica del ciclo fordista/weberiano, la intensificación y la inseguridad promovidas por las nuevas formas de gestión en la precariedad provocan ajustes (y desajustes) individualizados de carácter psicológicos: formas de conflicto de baja intensidad, malestares, huidas, descontentos y acosos que apuntan hacia una desafección cre-

ciente de la cultura laboral, así como a una expresión del conflicto laboral cada vez más fragmentada, defensiva y reactiva.

De todo esto se deduce que el mito fundamental del discurso neoliberal, esto es, que se ha realizado una gestión con menos Estado y menos normas y regulaciones es una pura idealización. Todo mercado ha necesitado y necesita al Estado para instituirse y encontrar históricamente sus formas rentables. El neoliberalismo no ha retirado al Estado, ni ha desnormalizado o desregularizado de manera propiamente dicha el funcionamiento del mercado; sólo ha creado las normas necesarias para la ampliación de la rentabilidad de la economía privada. La nueva burocracia neoliberal ha impuesto sus reglas, una maraña de normas políticas, empresariales, organizativas e incluso informáticas y virtuales para conseguir el máximo rendimiento del capital privado: es la nueva razón del mundo (Laval y Dardot, 2013).

Las lógicas empresariales dominan en lo público y la burocracia en ambos. Hemos asistido a una nueva burocratización del mundo –la burocracia neoliberal (Hibou, 2012)– donde reglamentaciones, proyectos, controles, verificaciones y personal administrativo de todo tipo (público y privado) han construido no tanto las jaulas de hierro de las burocracias racionales-legales weberianas, sino las jaulas de gomas, en el sentido que le da al concepto el clásico antropólogo Ernest Gellner (1998), como razón de control social que se logra apelando a un discurso mitológico y emotivo, aplicado ahora al héroe del mercado. Normas y directivas cada vez más detalladas, cerradas y precisas se han derivado de las instituciones supranacionales financieras (FMI, Banco Mundial, UE, etc.), pero la propia globalización empresarial ha venido asociadas a todo tipo de mandatos y reglas adjuntas a los mercados financieros y el comercio internacional: tratados, controles de intercambio, bloqueos normativos de fronteras (sobre todo para las personas), etc.

Regulaciones que llegan hasta la seguridad de los productos, las normas de uso de los objetos, los protocolos de compra e intercambio. El mismo desarrollo de la informática, lejos de limitar la burocracia, ha lanzado y multiplicado el campo burocrático hasta hacerlo virtual, cotidiano y omnipresente (Le Mouël, 1991). Nada funciona ahora literalmente fuera de la burocracia de las empresas tecnológicas, amparada por las instituciones estatales y supraestatales que han creado nuevos monopolios técnicos altísimamente normativizados. Por el más viejo principio burocrático, hasta la lucha contra la burocracia genera más burocracia (comisiones, reglamentos, expertos, funcionarios, controles, proyectos, etc.). Salvo por un canto desmesurado al talento, la creación, el valor empresarial y el héroe del mercado todo a nuestro alrededor reproduce la más absoluta y convencional burocracia, esta vez dirigida a construir normati-

vamente los intereses de los mercados internacionales. Y no solo eso: como señala Newman (2005), los híbridos entre burocracia e ideología pro-empresarial no sólo no han conducido a la eliminación de las instancias burocráticas, sino que en muchas ocasiones han contribuido a su duplicación.

Según Du Gay (2007), la "tiranía de lo epocal" caracterizaría los esquemas de la época que vivimos, expresándose en la preeminencia de un discurso basado en dicotomías, en las que un pasado estático se opone a un futuro de cambio acelerado al que la sociedad, las instituciones y los individuos deben adaptarse forzosamente.). Este "epocalismo", muy presente en las obras tanto de gurús del *management* como de teóricos del postfordismo, se ha utilizado para favorecer una posibilidad de transformación social e institucional en beneficio del mercado, basada en la utilización de una dicotomía, algo habitual en los discursos gerenciales (Fernández Rodríguez, 2007): la contraposición entre la ineficiente, aburrida y anticuada burocracia frente al carismático discurso gerencial, con su referencia entusiasta a retos, cambios, comunidades o reinención del gobierno. Su estrategia para degradar la burocracia resulta sin duda atractiva para una parte importante de la población trabajadora y directiva. Sin embargo, estos esfuerzos por rehacer la cultura de empresa no dejan de ser opciones forzadas que, pese a los esfuerzos del epocalismo, no responden a patrones universales, sino contextuales. Du Gay aboga así por abordar, con escepticismo, esas categorías cerradas que encierran, a su juicio, un cierto maniqueísmo moral poco fundamentado empíricamente, viéndolas como simples retóricas de movilización.

5. Conclusión: de la Jaula de Hierro a la Jaula de Goma

El objetivo de este trabajo tiene un propósito sencillo: señalar la contradicción existente en los discursos gerenciales (que asumimos como un ejemplo prototípico y específico del discurso neoliberal) en su conceptualización y análisis de la burocracia. En las últimas décadas, esta ha sido vilipendiada por los distintos gurús del *management*, que han recomendado su eliminación para dar paso a nuevas formas de gestión basadas en conceptos mucho más difusos caracterizados por una irracionalidad de fondo. Sin embargo, y paradójicamente, el desarrollo de esta gestión sin ataduras burocráticas requiere de alguna manera... burocracia. Y es que la burocracia, lejos de ser enemiga del mercado y la empresa, ha sido, como se ha relatado en estas páginas, su más firme apoyo. La asociación de la burocracia a las oficinas estatales y la gestión del bienestar ha sido particularmente exitosa en estas últimas décadas, pero no deja de ser una mera retórica, ya que la burocracia es algo más: es la base del orden racional-legal que organiza nuestras sociedades. Y desde la óptica pro-mercado, pese a su retórica antiburocrática, este detalle no es indiferente, por cuanto representa los ci-

mientos de la construcción de la propia actividad mercantil. Cimientos que hay que crear, con el fin de poner al mercado en movimiento y permitir su posterior autorregulación. Continuamente, se hará hincapié en la necesidad de “reformas” para incrementar la competitividad de la economía (leyes para rebajar los límites de la negociación colectiva y la representatividad sindical, salvaguarda de la competencia en los mercados, privatizaciones, etc.), la productividad y competitividad de los propios individuos. Como señalan Laval y Dardot, “el *neomanagement* no es “antiburocrático”. Corresponde a una nueva fase, más sofisticada, “más individualizada”, más “competitiva” de la racionalidad burocrática” (Laval y Dardot, 2013: 335).

De este modo el neoliberalismo, pese a su guerra contra la burocracia, la refuerza claramente por cuanto es el instrumento necesario para trasladar el mercado a la sociedad y gobernar a esta última. El propio Foucault ([1979] 2009: 156) lo señalaba: “El primer punto que debe subrayarse es éste, como ven, la intervención gubernamental –y esto los neoliberales lo dijeron siempre- no es menos densa, menos frecuente, menos activa, menos continua que en otro sistema. Pero lo importante estriba en ver cuál es ahora el punto de aplicación de esas intervenciones gubernamentales”. Y ese punto no era otro que la sociedad, que pasa a estar profundamente regulada con el objetivo explícito de transformarse no tanto en un mero espacio de intercambio de mercancías, sino una “sociedad sometida a la dinámica competitiva” (Foucault, [1979] 2009: 158). Dicha sociedad, incluso dicha economía, sólo son capaces de existir como tales no por dinámicas históricas o por efecto de una supuesta condición humana que apega al hombre al trabajo y al comercio, sino por el efecto de un marco institucional y regulación positiva que ha generado las condiciones de posibilidad para que tal sociedad de mercado exista. Esto implica, por descontado, un extraordinario intervencionismo jurídico que sirva para construir los incentivos que permitan el desarrollo de una empresarización de la sociedad y que ya estamos viendo desplegarse en la actualidad. Pero la propia dinámica del mercado, una vez desencadenado, genera una intensa actividad por parte de los agentes emprendedores competitivos que, en su actuar espontáneo y no planificado, tendrá algunos resultados colaterales, como por ejemplo el incremento de la litigación en los tribunales ante, como señalaba Foucault ([1979] 2009: 182), el aumento de las fricciones, los efectos ambientales, las irregularidades de conducta, los perjuicios provocados por unos a otros, etc. Esto llevará por tanto no tanto a una desaparición de la burocracia, sino más bien a una reconfiguración de la misma, convertida menos en gestora económica y más en un omnipresente cuerpo judicial, propio de un gobierno que respeta la especificidad de la economía pero interviene de una forma decisiva en todos los demás asuntos de la sociedad civil.

De este modo, la profecía de Weber de ese desarrollo de la Jaula de Hierro parece irse cumpliendo inexorablemente, pero en lugar de ser ese espacio asfixiante de control de oficinas, es una dinámica de mercado imparabile, en competición creciente y permanente, que subyuga a todos los individuos, atándolos a los destinos del capitalismo de la postmodernidad. Laval y Dardot (2013: 335) afirman que el capitalismo contemporáneo nos obliga a cada uno de nosotros a construir nuestra propia jaula de hierro personal. Desde nuestro punto de vista, más que de hierro la jaula sería de goma (Gellner, 1988), flexible y maleable, cuyos barrotes estarían formados por la jurisdicción necesaria para mantener individuos y sociedades insertos en el paradigma empresarial. Ejemplos de estas jaulas los encontramos en nuestro propio espacio académico, donde la construcción de un nuevo orden competitivo (con el fin de garantizar un objetivo tan difuso como el de la "excelencia académica") ha servido para burocratizar, hasta extremos insoportables, la actividad del profesorado universitario.

Como cierre de este trabajo, sería importante resaltar además que esta retórica anti-burocrática olvida además una serie de elementos propios de las burocracias que trascienden su papel como instituciones representativas de la administración en las sociedades modernas. La burocracia puede ser vista como uno de los *locus* de los valores de la modernidad, tal y como afirma en su encendida defensa de la misma du Gay (2005, 2012). Esto es, la idea de burocracia que Paul de Gay esgrime no es un simple modelo recurrente en el análisis organizacional tan formalizado como deshistorizado y ausente de los componentes contextuales de la acción social, sino que además de construirse como un paradigma funcional, también y fundamentalmente se constituye como un referente ético, como un orden de vida, esencial en la modernidad política y económica, que es capaz de ajustar medios y fines según un principio de racionalidad normativa, legítima que no reduce lo público a lo puramente administrativo.

Los resultados nada brillantes y poco eficientes, tanto en su eficiencia económica como social, de los procesos de supuesta desburocratización -otros prefieren hablar de *postburocratización* (Luhman y Cunliffe, 2013: 15-19)-, han resultado en puridad de mercantilización y privatización de los servicios públicos, situación que hemos conocido de sobra en el mundo británico primero, y más tarde en el espacio europeo continental -procesos soportados intelectualmente en escuelas que van desde las teorías de la elección pública y el nuevo gerencialismo hasta el postmodernismo cultural más o menos anarquizante-; pero ni sus presupuestos analíticos son tan sólidos como aparentan, ni su confianza en que la introducción de mecanismos de mercado (o comunitarios para el discurso más "colaborativo") en la gestión de los servicios públicos genera automáticamente creatividad, espíritu de competencia o colaboración, riqueza, bienestar, espíritu innovador, incremento de la calidad de los bienes suministrados,

aprovechamiento del talento o eficacia automática, por sólo citar alguno de las bondades que habitualmente que se autoatribuyen los discursos empresarializadores y remercantilizadores –o comunitaristas- del sector público. Son, a la altura de siglo en que vivimos, abundantes y relevantes los testimonios que nos muestran que en materia de igualdad y distribución el recorrido cuando menos ha sido desolador en muchos ámbitos y que las supuestas “soluciones de mercado” han traído, además de costes sociales angustiosos, múltiples subproductos, en forma de nuevo patrimonialismo elitista (Piketty, 2015), que llegan a poner en cuestión la idea misma de democracia.

Paul du Gay, de esta forma, ha abierto la puerta a una cuestión en muchos casos olvidada por los estudiosos de la burocracia: la dimensión moral inherente a la misma, pues en cierto sentido la burocracia sirve para garantizar una serie de condiciones indispensables para el normal funcionamiento de un régimen democrático y fiel a la justicia social. Así, avala la igualdad de trato, pues al convertir en un objeto despersonalizado al ciudadano no lo está degradando, sino situándolo en igualdad de trato con el resto de sus conciudadanos, eliminando la influencia de los intereses privados en la vida pública o el comportamiento arbitrario y desigualitario por mucha atracción creativa y talentosa que genere. Garantiza además que el empleo público está en manos de profesionales competentes, lo que contribuye a la eliminación del nepotismo y la corrupción en las administraciones. Por supuesto, se puede acusar a la postura de du Gay de parcial e idealista, en cuanto a que las manifestaciones de la burocracia en muchos países han distado mucho de cumplir con dichas reglas ideales: sin embargo, lo cierto es que en países como los nórdicos, con un enorme peso del sector público y gran número de servidores públicos, la administración del Estado ha funcionado, en general, con enorme eficiencia y equidad. Por otra parte, du Gay, como autor británico, es buen conocedor de cómo se ha desarrollado la discutible gestión privada de servicios públicos privatizados, que ha distado mucho de ser eficiente y ha generado profundas desigualdades geográficas y sociales. Esa privatización, siguiendo los principios más descarnados del neoliberalismo y el *managerialismo*, desde luego no ha servido para eliminar la burocracia, sino para disociar a esta de sus fines ideales (el servicio público) para dirigirla al servicio de los intereses privados, y de su transformación en un dispositivo de control neoliberal. En suma, queda abierta la puerta a una cuestión en muchos casos obviada por los estudiosos sobre (o mejor contra) la burocracia: su estatuto moral, pues en un sentido esencial la burocracia ha servido para garantizar una serie de condiciones indispensables para el normal funcionamiento de un régimen democrático y fiel a la justicia social. Corremos el peligro de olvidarlo y, lo que es peor, sufrir mucho por ello.

6. Bibliografía

- Alonso, L. E. 2001. "New myths and old practices: postmodern *mangment* discourse and the decline of fordist industrial relations", *Transfer. European Review of Labour and Research*, 7(2): 268-288.
- Alonso, L. E. 2009. *Prácticas económicas y economía de las prácticas. Crítica del postmodernismo liberal*. Madrid: Catarata.
- Alonso, L. E., y C. J. Fernández Rodríguez. 2006. "El imaginario *managerial*: el discurso de la fluidez en la sociedad económica", *Política y Sociedad*, 43(2): 127-151.
- Alonso, L. E., y C. J. Fernández Rodríguez. 2013a. *Los discursos del presente: un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. Madrid: Siglo XXI.
- Alonso, L. E., y C. J. Fernández Rodríguez. 2013b. "Los discursos del *management*: una perspectiva crítica", *Lan Harremanak*, 28: 42-69.
- Alvesson, M., y H. Willmott, H. (eds.) 1992. *Critical Management Studies*. Londres: Sage.
- Armbrüster, Th. 2005. "Bureaucracy and the Controversy between Liberal Interventionism and Non-interventionism", pp. 63-86 en *The values of bureaucracy*, editado por P. Du Gay. Oxford: Oxford University Press.
- Aubert, N. y V. de Gaulejac. 1991. *Le coût de l'excellence*. París: Seuil.
- Bauman, Z.; I. Bauman, J. Kociatkiewicz y M. Kostera. 2015. *Management in a Liquid Modern World*. Cambridge: Polity Press.
- Beltrán, M. 2000, *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid, CESCO.
- Bendix, R. 1966. *Trabajo y autoridad en la industria. Las ideologías de la dirección en el curso de la industrialización*. Buenos Aires: Eudeba.
- Boltanski, L. y È. Chiapello. 2002. *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Bourdieu, P. 2014. *Sobre el Estado. Cursos del Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Burnham, J. 1967. *La revolución de los directores*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Castel, R. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. 2010. *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. 2013. "De la protection sociale comme droit", pp. 5-21 en *L'avenir de la solidarité*, editado por R. Castel y N. Duvoux. París: Presses Universitaires de France.
- Castoriadis, C. 1990. *La Société bureaucratique*. París: Christian Bourgois.
- Chandler Jr., A.D. 1988. *La mano visible: la revolución en la dirección de la empresa norteamericana*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Collins, D. 2000. *Management fads and buzzwords*. Londres: Routledge.

- Crozier, M. 1969. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Downs, A. 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co.
- Du Gay, P. 2000. "Entrepreneurial Governance and Public Management: The Anti-Bureaucrats", pp. 62-81 en *New Managerialism, New Welfare?*, editado por J. Clarke y Sh. McLaughlin. Londres: Sage.
- Du Gay, P. (ed.). 2005. *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Du Gay, P. 2007. *Organizing identity: Persons and organizations "after theory"*. Londres: Sage.
- Du Gay, P. 2012. *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Du Gay, P. y G. Morgan (eds.) 2013. *New Spirits of Capitalism? Crises, Justifications, and Dynamics*. Oxford: OUP.
- Durand, J.P. 2013. *La cadena invisible. Flujo tenso y servidumbre voluntaria*. México DF: Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Fernández Rodríguez, C. J. 2007. *El discurso del management: tiempo y narración*. Madrid: CIS.
- Foucault, M. 1981. "La gubernamentalidad", pp. 9-26 en *Espacios de poder*, editado por R. Castel et al. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. 1990, *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona: Paidós.
- Foucault, M. [1979] 2009. *El nacimiento de la biopolítica*. Madrid: Akal.
- Gantman, E. 2005. *Capitalism, Social Privilege and Managerial Ideologies*. Aldershot: Ashgate.
- Gellner, E. 1998. "La jaula de goma: desencanto con el desencanto", pp. 164-177 en *Cultura, identidad y política*, editado por E. Gellner. Barcelona: Gedisa.
- Gouldner, A. 1954. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, Ill.: The Free Press.
- Graeber, D. 2015. *La utopía de las normas. De la tecnología, la estupidez y los secretos placeres de la burocracia*. Barcelona: Ariel.
- Huczynski, A. 1993. *Management gurus: what makes them and how to become one*, Londres: Routledge.
- Harvey, D. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hayek, F. 2005. *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Hernández, E. 2015. *Nosotros o el caos. Así es la derecha que viene*. Barcelona: Deusto.
- Hibou, B. 2012. *La bureaucratisation du monde à la ère neoliberal*. París: La Découverte.
- Hitchens, Ch. 2016, *Por qué es importante Orwell*. Barcelona: Página Indómita.

- Huczynski, A. 1993. *Management gurus: what makes them and how to become one*. Londres: Routledge.
- Jessop, B. 2008. *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- Laval, Ch., y P. Dardot, 2013. *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Lefort, C. 1979. *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, París: Gallimard/Tel.
- Le Goff, J.P. 1999. *La barbarie douce. La modernisation aveugle des entreprises et de l'école*. París: La Découverte.
- Le Goff, J.P. 2000. *Les illusions du management*. París: La Découverte.
- Le Mouël, J. 1991. *Critique de l'efficacité*. París: Seuil.
- Luhman, J.T y A. Cunliffe. 2013, *Key Concepts in Organization Theory*, Londres: SAGE.
- Marcuse, H. 1969. *El hombre unidimensional*, Barcelona: Seix Barral.
- Marcuse, H. 1971 "Industrialización y capitalismo en la obra de Max Weber", pp.123-147 en *Presencia de Max Weber*, coordinado por T. Parsons et al. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Mayntz, R. 1972. *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza.
- Merton, R.K. 1980. *Teoría y estructuras sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mises, L.V. 1974. *La burocracia*. Madrid: Unión Editorial.
- Mumford, L. 2010. *El mito de la máquina. Técnica y evolución humana*, Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Newman, J. 2005. "Bending Bureaucracy: Leadership and Multi-level Governance", pp. 191-210, en *The values of bureaucracy*, editado por P. Du Gay. Oxford: Oxford University Press.
- Niskanen, W. A. 1976, *Cara y cruz de la burocracia*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Ohmae, K. 1993. *La mente del estratega*. Madrid: McGraw-Hill.
- Parkinson, C. N. 1998. *La ley de Parkinson y otros ensayos sobre administración*. Barcelona: Seix Barral.
- Orwell, G. 2015, *Ensayos*. Barcelona: Penguin Random House/Debolsillo.
- Pascale, R., y A. Athos, 1983. *El secreto de la técnica empresarial japonesa*. Barcelona. Grijalbo.
- Peters, T. 1993. *Reinventando la excelencia: el management liberador*. Barcelona: Ediciones B.

- Peters, T., y R. Waterman, R. 1991. *En busca de la excelencia: lecciones mejor gestionadas de los Estados Unidos*. Barcelona: Folio.
- Piketty, Th. 2015. *El capital en el siglo XXI*, Barcelona: RBA.
- Pollit, Ch. 1993. *El gerencialismo y los servicios-públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollit, Ch. 2003. *The Essential Public Management (Public Policy and Management)*, Berkshire, Open University Press /McGraw Hill
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richta, R. 1972. *La civilización en la encrucijada*. Madrid: Artiach.
- Rizzi, B. 1980. *La burocratización del mundo*. Barcelona: Península.
- Rose, N. 1992. *Governing the soul. Governing the soul: the shaping of the private self*. Londres: Free Association Books.
- Rose, N. 1999. *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. 2003. "Identidad, genealogía, historia", pp. 43-66, en *Cuestiones de identidad cultural*, editado por S. Hall y P. du Gay. Buenos Aires: Amorrortu.
- Sennett, R. 2006. *La cultura del nuevo capitalismo*, Barcelona: Anagrama.
- Weber, M. [1922] 1969. *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.