

# Hacia una antropología de la burocracia

Mercedes Blanco \*

---

## INTRODUCCIÓN

Tal vez a diferencia de algunos de los temas abordados por las ciencias sociales en general, y la antropología en particular, en una primera aproximación al campo de la burocracia parecería casi innecesario señalar específicamente a qué se está haciendo referencia por cuanto resulta no sólo una palabra, sino incluso una experiencia de una u otra manera compartida prácticamente de manera universal por las sociedades contemporáneas.

Sin embargo, a pesar de que existe una amplia bibliografía que analiza

gran diversidad de aspectos relacionados con el tema, a lo largo de los años se han dado discusiones en torno a su propia conceptualización y surgimiento histórico. Por ejemplo, entre otros autores, Kamenka y Krygier, compiladores de la obra *La burocracia. Trayectoria de un concepto* [FCE; México, 1981], señalan precisamente la polisemia del término burocracia, ya que lo mismo se emplea para identificar una institución que una ideología o un modo de organizar una sociedad o una forma de vida.

Dejando de lado la preocupación por los orígenes, no cabe duda que un punto en el que sí existe consenso entre los investigadores de diversas disciplinas es en el aporte fundamental que representan los planteamientos

---

\* Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), sede México.

tos de Max Weber —ya que constituyen un parteaguas en el estudio de la burocracia— hechos principalmente en su famosa obra *Economía y sociedad* (aparecida en 1922).

Muchos autores se han basado en la obra de Weber, e incluso en sus *definiciones* sobre lo que se entiende por burocracia, para realizar innumerables investigaciones. Sin embargo, resulta que, como bien lo señalan algunos de los estudiosos de la vida y obra del propio Weber<sup>1</sup>, éste suele no definir con precisión los conceptos que utiliza —de ahí las comillas. Más bien lo que Weber hace es ir apuntando una serie de características o principios a través de los cuales va dando cuenta del concepto o fenómeno que analiza.

Este es el caso de la burocracia para lo cual se puede decir que son dos las principales puertas de entrada al tema, una la constituye el análisis en torno al concepto de racionalidad y la otra el estudio de los tipos o formas de dominación. En este momento baste con señalar puntualmente que es a partir del estudio de la dominación —que pretende dar cuenta de la gran diversidad de situaciones en donde hay uno o varios dirigentes y un conglomerado de dirigidos— que Weber llega al tratamiento de la burocracia. Para ello recorre un camino que, en pocas palabras, va en el siguiente sen-

tido: existe una variedad de motivos por los que la gente obedece y esto lleva a diferentes tipos de dominación, los cuales a su vez implican y requieren de cuadros administrativos con características diversas.

Weber construye lo que él llama *tres tipos puros de dominación legítima* que son el carismático, el tradicional y el racional. Este último se sustenta en la creencia de la legalidad de ciertas ordenaciones, es decir, existe lo que se llama una autoridad legal. A su vez, la dominación legal puede adoptar formas distintas; pero el tipo más puro es aquel que se basa en un *cuadro administrativo denominado burocracia*; éste puede funcionar tanto para una organización de carácter privado, como la empresa capitalista, como para una de carácter público, como lo es cualquier régimen de gobierno.

Como se mencionó, Weber *define* a la burocracia señalando una serie de características y/o principios a través de los cuales ésta funciona, y que pueden sistematizarse destacando cinco elementos: 1) La existencia de una división del trabajo especializada y por funciones. 2) La existencia de una jerarquía funcional, es decir, un sistema organizado de mando y subordinación, denominado escalafón. De esto se desprende una jerarquía administrativa, cuyas autoridades fijas tienen la facultad de regular e inspeccionar. Lo anterior se concretiza en una jerarquía de cargos conformada, a *grosso modo*, por los funcionarios y sus subordinados. 3) La existencia de reglas, leyes y disposiciones que describen los deberes y derechos de los funcio-

<sup>1</sup> Entre muchos otros: Aguilar Villanueva, L. "En torno al concepto de racionalidad de Max Weber". En: Olivé, L. (comp.). *Racionalidad. Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, ciencia y tecnología*. Siglo XXI/UNAM. México, 1988. Andreski, S. *Max Weber's insights and errors*. Routledge and Kegan, 1984.

narios y los subordinados. 4) El supuesto del establecimiento de relaciones impersonales entre aquellos que laboran en el aparato administrativo. 5) La selección, nombramiento y promoción de las personas basadas en el mérito técnico.

Hay que recordar que los planteamientos de Weber hacen referencia a lo que se conoce como *tipo ideal*, el cual, como él mismo lo apunta, no corresponde estrictamente a ninguna situación real y ya que la razón de ser de los tipos ideales radica en que representan una herramienta para la construcción teórica y el análisis. De esta manera, en el acercamiento empírico a los aparatos administrativos frecuentemente no se encontrarán todas las características que Weber adjudica a la burocracia y/o no desarrolladas en el mismo grado.

A partir de los lineamientos y las ideas de Weber sobre la burocracia, una gran cantidad de autores se han basado en ellas —recreándolas, adaptándolas, criticándolas— tanto para teorizar como para llevar a cabo estudios empíricos. De esta manera, después del planteamiento weberiano, una de las corrientes sociológicas que se ha interesado en el estudio de la burocracia es la denominada *teoría de las organizaciones*. Esta corriente, por un lado, concibe a la burocracia como una organización dentro de un complejo conjunto de organizaciones que se encuentran en una sociedad. Por otro lado, no se interesa en los modelos ideales, sino lo que persigue es analizar las formas concretas que asumen las organizaciones.

De tales planteamientos han surgido líneas de investigación con diferentes objetos de estudio. Una de las principales es la llamada perspectiva instrumental —donde se inscribe el discurso de la administración pública como disciplina— pasando por el análisis de las disfunciones de la burocracia, hasta llegar a la consideración de la cotidianidad y la existencia de una especie de organización informal dentro de la formal.

El interés de la antropología por estudiar algunas de las facetas que componen el fenómeno burocrático, o aun el campo más amplio de las organizaciones formales, ha sido menor no sólo respecto a las otras ciencias sociales, sino al interior de la propia disciplina. Esto no significa que el tema no haya llamado la atención de algunos connotados autores y como muestra de ello destaca el estudio del denominado modo asiático de producción y su posterior aplicación a Mesoamérica.

Sin embargo, el interés que suscitó este debatido tema, (siguiendo, entre otros, a autores como Wittfogel, Wolf y Palerm) se inscribía en el marco mucho más amplio del estudio de las secuencias evolutivas de las sociedades; donde la existencia de pueblos agrícolas que basaban su producción en el desarrollo de grandes obras hidráulicas implicaba, el surgimiento de un aparato burocrático-administrativo que se identificaba con un grupo o clase dominante que podía calificarse como una burocracia monopolista.

El objetivo del presente artículo es responder a una inquietud mucho más

acotada. Se trata de una primera respuesta a la pregunta de en qué medida se ha interesado la disciplina antropológica por el estudio de algunas de las dimensiones o facetas que conforman ese aparato administrativo denominado burocracia y cómo lo ha abordado. Una de las maneras de aproximarse al tema es realizar un primer recuento cualitativo y cuantitativo de cómo ha sido tratada esta temática.

Para ello se optó por hacer una revisión bibliográfica, tomando como representativas del quehacer antropológico cinco de las principales publicaciones especializadas editadas en Estados Unidos: el *Annual Review Of Anthropology* y las revistas *American Anthropologist*, *Current Anthropologist*, *Cultural Anthropologist* y *American Ethnologist*. También se revisó la publicación de la *Latin American Studies Association (LASA)* —el *Latin American Research Review*— ya que si bien no está dedicada específicamente al campo de la antropología, sino a las ciencias sociales en general, sí representa un foro importante para la investigación antropológica que se lleva a cabo en el continente.

Finalmente, para el caso de México se revisaron dos instancias: la revista *Nueva Antropología*, ya que es la publicación periódica que da cabida a una parte significativa de la discusión teórico-metodológica de la antropología social mexicana, y *Anales de Antropología* editada por el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM.

El objetivo de este texto no es constituirse en un *estado del arte* sobre el desarrollo teórico del vasto tema de la burocracia, ya no se diga dentro de las

ciencias sociales, sino ni siquiera de la disciplina antropológica. Se trata de una revisión bibliográfica circunscrita a las revistas especializadas mencionadas. No se incluyeron los libros publicados y/o las compilaciones sobre el tema (en inglés y en español) que, dicho sea de paso, parecen ser escasas<sup>2</sup>. Tampoco se trata de una revisión crítica que pretenda evaluar o emitir juicios respecto a la calidad de los trabajos reseñados. La intención es proporcionar un panorama del tratamiento que la antropología le ha dado al tema bajo estudio. Finalmente, por lo que respecta al periodo de tiempo reseñado, se abarcó desde la década de los setenta hasta el primer trimestre de 1993, variando según la publicación, como se señalará en cada caso.

## REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

### *Annual Review of Anthropology*

En los Estados Unidos (existen desde hace más de 40 años) publicaciones que editan un solo volumen al año, que tienen como objetivo el constituirse en un órgano de comunicación y de difusión de los resultados de la investigación realizada en diferentes cam-

<sup>2</sup> En las reseñas y anuncios de las publicaciones revisadas a lo largo de más de 20 años sólo se señala un libro que constituye un trabajo pionero, y al parecer hasta la fecha único, que compila una serie de artículos en torno al tema y desde una perspectiva antropológica. Se trata de: Gerald M. Britan y Ronald Cohen, editores. *Hierarchy And Society. Anthropological Perspectives On Bureaucracy*. Institute for the Study of Human Issues. Philadelphia, 1980.

pos disciplinarios, tanto de las ciencias naturales como de las sociales.

El *Annual Review of Anthropology* aparece en esta modalidad en 1972. Esta publicación se plantea cubrir las principales áreas de estudio que abarca la antropología (la arqueología, la antropología física, la lingüística, la antropología social, cultural y regional) y otros campos de interés más puntuales, como la antropología económica y la antropología aplicada. Cuenta con el atractivo de presentar artículos teórico-metodológicos, referidos al desarrollo y a la investigación realizada en el campo de la antropología social, elaborados especialmente para estos volúmenes por connotados antropólogos.<sup>3</sup>

En los diversos trabajos que incluye esta publicación —que a veces adquieren la forma precisamente de *estados del arte* o *surveys*— se han incluido las áreas mencionadas; pero tratando de no seguir estrictamente el agrupamiento tradicional para dar cabida también a otros temas o problemas, que en el momento aparecen como novedosos o como meritorios de la atención de la comunidad científica debido a su vigencia coyuntural (por ejemplo, alguna región geográfica conflictiva o un tema preocupante como el de la ecología).

En los veinte años (1972-1992) que

abarca esta publicación no existe un solo artículo completo referido específicamente al tema de la burocracia, aunque si se incluye tangencial o esporádicamente en tres grandes áreas de investigación antropológica: la industrial, la urbana y la antropología aplicada. Es hasta 1987, al celebrar los 15 años de la aparición del primer número del *Annual Review Of Anthropology*, que en el prefacio se menciona que la disciplina antropológica “ciertamente está experimentando importantes transformaciones y ampliaciones —por ejemplo el estudio de los fenómenos urbanos y de las burocracias.” [1987, Prefacio; pág. vi].

De entre todos los artículos publicados destacan tres, uno por década y por área, que de manera más o menos indirecta se ocupan de algún aspecto que tenga que ver con el fenómeno burocrático. Cronológicamente, el primero corresponde a 1979 y se trata de una revisión realizada por Michael Burawoy sobre “La Antropología del trabajo industrial” [pág. 231 a 266]. El autor reseña los temas y los textos que considera antecedentes de la llamada antropología industrial, durante la década de los treinta, para luego pasar al área de estudio de los procesos de trabajo. Lo anterior tiene relación, entre otras cosas, con la estructura y la operación de las empresas, lo cual remite al campo de la administración y de las organizaciones, donde el fenómeno de la burocratización sale a relucir.

En esta revisión se le dedica un apartado a “La penetración de los patrones burocráticos”, aplicada al ámbi-

<sup>3</sup> Entre otros destacan los siguientes: Margaret Mead (1973), *Changing styles of anthropological work*. Raymond Firth (1975), *An appraisal of modern social anthropology*. Meyer Fortes (1978), *An anthropologist's apprenticeship*. Ralph L. Beals (1982), *Fifty years in anthropology*. Edmund R. Leach (1984), *Glimpses of the unmentionable in the history of British social anthropology*. Sol Tax (1988), *Pride and puzzlement: a retrospective record of 60 years of anthropology*.

to no sólo de la industria, sino a todos los sectores de la economía. Tiene como referencia teórica la obra de Weber y como punto de preocupación el debate sobre la eficiencia/ineficiencia que caracteriza y a la vez causa la burocratización de las organizaciones por lo que, en realidad, no existe un enfoque que pueda considerarse como propiamente antropológico.

Al iniciar la década de los ochenta, en el campo de la antropología aplicada, Robert E. Hinshaw [1980] en su artículo sobre “Antropología, administración y políticas públicas” [pág. 497 a 522] hace referencia a la problemática en torno a la participación de los antropólogos en el desarrollo de políticas públicas y en el campo de la planificación. Es decir, habla sobre todo de los problemas que enfrentan los antropólogos que trabajan para y en el gobierno, ya que “la literatura antropológica sobre burocracia y administración se mezcla con la literatura sobre el empleo en agencias gubernamentales, las consultorías y los grupos de poder político”. [Hinshaw, 1980: 506]. Concluye que si bien la literatura sobre planificación y políticas públicas es bastante amplia, por lo que toca al tema más específico de la burocracia, éste no ha recibido la atención de la antropología con la óptica que la caracteriza.

Finalmente, diez años después —en 1990— en una revisión sobre la “Antropología urbana en los 80 [SIC]: Una visión mundial” [págs. 151 a 186] Rogar Sanjek señala los temas, autores y textos que dan cuenta del desarrollo de ese cuerpo de conocimiento deno-

minado en los años setenta como antropología urbana. Primero destacaron fenómenos como los de la migración rural-urbana (*campesinos en las ciudades*) y luego una variedad de aspectos que implicaba la vida en las ciudades para los habitantes pobres (pobreza urbana, adaptación, sobrevivencia y organización social, entre otras).

En la década de los ochenta algunos antropólogos señalan la necesidad de estudiar no sólo a los grupos más desfavorecidos del ambiente urbano, sino también a otros grupos sociales, entre ellos las llamadas clases medias (los antropólogos en general no habían estudiado *up*, dice el autor).

También se desarrollaron algunos temas en mayor o menor medida relacionados con lo urbano —como el área de estudios de la mujer, salud y trabajo— y tanto en la investigación sobre clases medias como sobre los trabajadores de  *cuello blanco* o  *cuello rosado* de manera bastante indirecta a veces se hacía alusión al tema de la burocracia. Por ejemplo, en la línea de los proyectos de desarrollo impulsados por las políticas públicas donde se analizaba la participación de la comunidad y otras, también trataban la relación de ésta con los burócratas o representantes del Estado. Hubo además, interés por la organización en el trabajo, por ejemplo los estudios en Japón sobre una *business culture* que incluía algo de la problemática sobre burocratización.

### *American Anthropologist*

Esta revista, que es un órgano de difusión de la *American Anthropological*

*Association*, es la de más antigüedad como publicación especializada en la disciplina antropológica. A lo largo de los años los temas tratados han ido variando; pero se ha mantenido el objetivo de publicar artículos académicos, de interés general para los antropólogos profesionales, de todas las subdisciplinas de la antropología. Una de sus características es que proporciona una amplia revisión, en forma de reseñas, de publicaciones de diversa índole (libros de autor, compilaciones, reportes de investigación publicados, monografías), que van surgiendo constantemente y que se consideran de importancia para las diferentes áreas.

Se hizo la revisión, año por año, de 1970 al primer número de 1993 y en poco más de veinte años se han presentado, reseñado y debatido con frecuencia temas tales como los de parentesco y familia y los de grupos étnicos y campesinos. A lo largo del tiempo han ido apareciendo con mayor regularidad ciertos tópicos, como aquellos relacionados con el medio urbano.

Al igual que en el *Annual Review of Anthropology*, el tema de la burocracia aparece sólo hasta la década de los ochenta y asociado a las tres áreas anteriormente mencionadas, o sea, la antropología aplicada, la industrial y la urbana. Más bien como excepción en 1970 se publica un artículo sobre "La interdependencia psicológica de la familia, la escuela y la burocracia en Japón" de Christie W. Kiefer (investigadora de un instituto neuropsiquiátrico en los E.U.), que se enmarca dentro de una orientación psicológica, como

su título lo señala, y en donde se presentan interesantes conexiones entre el ámbito de socialización de la familia, las presiones escolares y la dinámica que se da dentro de una organización burocrática ya sea privada o gubernamental.

Es hasta la segunda mitad de los años ochenta, y en la modalidad de reseña, que se encuentra una primera referencia [Anthony T. Carter, 1987, No. 1] a una publicación<sup>4</sup> que se ocupa de las interacciones que se establecen entre los administradores gubernamentales (funcionarios) y una variedad de *clientes*.

Según reporta Carter en la reseña, se trata de un estudio limitado y que a veces sólo apunta temas potenciales de investigación, pero destaca la importancia de la dimensión personal y de las relaciones cara-a-cara aplicadas a este contexto, lo cual lleva a "la inevitable *personalización* de las organizaciones burocráticas, que en el tipo ideal son formales e impersonales". [Carter 1987:166].

Dos años después aparece otra reseña [Dorothy Willner 1989, No. 4] que hace referencia también a los problemas que surgen en la relación entre gobierno y comunidad; pero que se centra en la participación de los antropólogos en programas gubernamentales.<sup>5</sup> Ó sea, se trata del campo de la

<sup>4</sup> Raby, Namika. *Kachcheri Bureaucracy in Sri Lanka: The culture and politics of accessibility*. Foreign and Comparative Studies/South Asian Series, 10. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. Syracuse University, 1985. 202 pp.

<sup>5</sup> Hanson, J. Karen. *Mainstreaming Anthropology: Experiences in government employment*. National Association for the Practice of Anthropology, Bulletin 5. American Anthropological Association. Washington, D.C., 1988. 56 pp.

antropología aplicada, donde el estudio de la estructura y el funcionamiento del aparato burocrático-administrativo prácticamente no se analiza.

En 1988 [No. 1] aparece un artículo de la investigadora de la UNAM Larissa A. Lomnitz, con el título "Redes de intercambio informales en sistemas formales: Un modelo teórico", que aborda teóricamente la línea de análisis que constituye la *informalidad de la formalidad* y del cual pueden destacarse varios puntos para el tema que nos ocupa.

En primer lugar, la autora señala que "el análisis weberiano de la racionalidad de los sistemas burocráticos ignoró las actividades informales que surgen dentro de las organizaciones formales como una respuesta al mal funcionamiento de las burocracias". [Lomnitz 1988: 42]. Este aspecto ya ha sido señalado por otros autores, entre ellos Lomnitz cita particularmente a Britan y Cohen [1980], por lo que la autora, basándose en los modos de intercambio utilizados por los grupos de pobres urbanos que han sido objeto de estudio de la antropología social desde los años setenta, propone que la *informalidad* es un elemento intrínseco de la *formalidad*. Es decir, las relaciones cara-a-cara, el clientelismo, la lealtad y la confianza, las redes de reciprocidad, constituyen patrones de relaciones indispensables no sólo como recursos de sobrevivencia y de articulación de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, sino también de las organizaciones formales, incluyendo al aparato burocrático-administrativo del Estado.

De toda la producción de *American Anthropologist* durante más de veinte años (1970 al primer número de 1993) es realmente este el único texto en forma de artículo que trata de manera más cercana el tema de la burocracia y su funcionamiento interno ya que posteriormente aparecieron otros dos textos que hacen referencia a ciertos problemas más específicos que se presentan en las organizaciones formales.

En 1990 David Krackhardt y Martín Kilduff abordan el tema de los "Patrones de amistad y cultura: El control de la diversidad organizacional" que se enmarca más en los problemas que enfrenta el campo de la administración. Para abordar el tema se usaron técnicas sicométricas, aunque si se hace referencia a las interacciones sociales informales que se establecen entre los empleados de una empresa privada con la finalidad de captar *estilos de comportamiento*.

De igual manera, el artículo de Calvin Morrill [1991, No. 4] "Las costumbres del conflicto gerencial entre ejecutivos corporativos" da cuenta de los problemas que enfrentan los altos ejecutivos de grandes empresas privadas. También se destaca la importancia de la existencia de normas informales que gobiernan las redes de relaciones interpersonales los cuales, junto con la dimensión perceptual, influye en la creación y la resolución de conflictos y, por lo tanto, del buen funcionamiento de la organización.

En ambos artículos se está reivindicando la necesidad y pertinencia por parte de las ciencias sociales en general, y de la antropología en particular,



de estudiar *up*, o sea, de hacer investigaciones teniendo como objeto de estudio a grupos sociales que no conforman los tradicionales sujetos de interés, llegando incluso, como en estos casos, a los puestos más altos de la escala jerárquica organizacional.

### *Cultural Anthropology*

Esta revista aparece al comienzo de la década de los ochenta y también está auspiciada por la American Anthropological Association, para constituirse en el órgano de comunicación de la Sociedad de Antropología Cultural. Se conforma como una publicación diferente a la anterior, porque su objetivo es ofrecer un espacio para los debates y discusiones que se gestan en eventos académicos promovidos por las instituciones de educación superior que cuentan con departamentos de antropología.

Esto implica dar cabida a temas novedosos y que tal vez aún no son de interés general para la comunidad antropológica, aunque el eje sigue siendo el tema clásico de la cultura. Así, por ejemplo, se incluyen artículos sobre la relación de la antropología biológica y la cultural, sobre lenguaje y epistemología, reflexiones sobre la sociedad norteamericana contemporánea e, incluso, el denominado posmodernismo. A pesar de ello, en los volúmenes revisados (1987 a 1992) no se encontró ningún artículo o discusión sobre algún aspecto del fenómeno burocrático.

### *Current Anthropology*

Se trata de otra de las publicaciones especializadas que surgió (1956-1958) con la intención de constituirse en una vía para el intercambio de ideas de un grupo de académicos, adscritos al amplio campo de conocimiento de *las ciencias del hombre*. Así da cabida a, entre otras disciplinas, la arqueología, la antropología física, la etnología, el folklore, la lingüística y también la antropología social.

Su consigna ha sido ser *broad and open* para abarcar una amplia variedad de información e ideas. A pesar de ello tampoco se encontró (de 1980 a 1992) ningún tratamiento sobre organizaciones formales, y en realidad la mayor parte del espacio se ha destinado a la difusión y a la discusión de los temas más tradicionales de la antropología.

### *American Ethnologist*

Esta publicación también ofrece una perspectiva bastante amplia ya que se difunden textos de variados temas que van desde la organización social, la etnicidad y la política hasta aquellos que tienen que ver con la personalidad y el simbolismo, pasando por la economía y la ecología.

En la revisión de 1987 al primer número de 1993 se encontró sólo un artículo que tiene una relación indirecta con nuestro tema de interés, ya que se inscribe dentro de la problemática de las organizaciones formales.

Se trata de "La importancia de las juntas en un centro de salud mental norteamericano" [Helen B. Schwartz-

man, 1987, No. 2] donde, en primer lugar, se reivindica la necesidad de que la antropología estudie las organizaciones formales, lo cual incluye a las burocracias gubernamentales. En segundo lugar, se señala que "los investigadores de fuera de la disciplina antropológica han empezado a reconocer que los antropólogos tienen una perspectiva singular que contribuye al estudio de las organizaciones formales, debido a nuestra tradición de la observación participante y al examen crítico de los elementos de la vida cotidiana que se dan por sentados". [Schwartzman 1987: 271].

### *Latin American Research Review*

Esta publicación no está dedicada específicamente a una disciplina en particular, ya que desde su surgimiento en 1965 se asentó que el eje de la misma sería "el intercambio continuo y sistemático de información referente a investigaciones que se estén llevando a cabo en la actualidad en América Latina en los campos de las ciencias sociales y las humanidades". [Vol. 1, No. 1. Tapa].

Se decidió incluirla en esta reseña ya que forma parte de los foros importantes que existen de publicación e información para la antropología social y, además, porque a diferencia de algunas de las revistas anteriores se encontró una mayor proporción relativa de textos relacionados con el estudio de la burocracia en México.

El primero, directamente relacionado con el tema, aparece en 1974 con el título de "Investigación contemporá-

nea en administración pública y burocracias en América Latina" de Jack W. Hopkins. Se trata de una revisión o *survey*, donde el autor inicia señalando precisamente la escasez de estudios al respecto en el conjunto de las ciencias sociales latinoamericanas, ya que se está excluyendo el área propiamente de la administración pública, en cuanto a problemas organizacionales y gerenciales.

El autor sistematiza su revisión dividiendo las obras que él considera como teóricas de los estudios empíricos, tomando conjuntamente o como sinónimos las categorías de administración pública y burocracia. Hopkins afirma que "uno busca en vano en la literatura trabajos de naturaleza ampliamente teórica que traten de la administración pública de América Latina". [*Op. Cit.*, pág. 110].

Es decir, aún están por construirse, dice en ese momento, modelos teóricos que den cuenta y expliquen la administración pública y las burocracias de América Latina, puesto que lo que existe ignora la región y se centra en otras realidades. Sin embargo, si hay algunas referencias más o menos indirectas sobre el tema que tienen que ver especialmente con el fenómeno del liderazgo político.

En la revisión de los trabajos que Hopkins considera como estudios empíricos destacan, en primer lugar, aquellos que dan cuenta del perfil de los políticos que ocupan los mandos altos del aparato gubernamental. Por ejemplo, un estudio del propio Hopkins en Perú [1967] y parte de otro sobre México [Greenberg, 1970], ya que aún

estarían por venir algunas de las investigaciones para el caso de México, realizadas por científicos sociales, aunque no particularmente por antropólogos, que luego destacaron como las de Merilee S. Grindle [1977], Peter Smith [1979] y Roderic A. Camp [1980].<sup>6</sup>

En 1977 Grindle sintetiza, en un artículo sobre "Patrones y clientes en la burocracia: redes de relaciones y carreras en México", parte del estudio más amplio que realizó a mediados de los setenta y publicó como libro (referido en el párrafo anterior). Los trabajos de Grindle se convirtieron en referencia obligada de los estudios posteriores sobre las elites políticas y el funcionamiento del aparato gubernamental del Estado mexicano.

La autora destaca la existencia de las relaciones clientelísticas —categoría que primero fue aplicada por los antropólogos a los contextos rurales— y de las alianzas basadas en normas informales de reciprocidad y lealtad sobre todo en referencia a la construcción de las carreras políticas de los funcionarios públicos. Utiliza como conceptos clave para su análisis aquellos de *confianza*, *palanca*, *equipo* y *camarilla*, como instrumentos que sirven para lograr una movilidad ascendente en el sistema político mexicano. Grindle concluye diciendo que las redes informales de intercambio, sustentadas en mecanismos tales como las

relaciones de parentesco, la lealtad personal y la influencia política —una de cuyas formas son las relaciones patrón-cliente— se desarrollan y funcionan porque son, de hecho, una manera eficiente y efectiva de alcanzar objetivos, tales como la construcción de una carrera política ascendente.

Unos años después, en 1982 [No. 2], aparece en la *Latin American Research Review* un trabajo de L. Lomnitz sobre las "Relaciones horizontales y verticales y la estructura social del México urbano" donde se hace referencia a un campo más amplio, el de la estructura social y del poder en el México urbano, toca el tema que nos ocupa.

En su análisis la autora considera cuatro grandes ámbitos que representan a los sectores más significativos: el sector público, que incluye la burocracia y el sistema político mexicano, el sector laboral, el sector privado y el sector informal o marginal. En cada uno de estos ámbitos se analiza el flujo de recursos que se da en el sistema social y que implica la interacción de tres elementos: la dirección de la relación (horizontal o vertical), el tipo de recurso intercambiado (capital, poder, trabajo, información) y el modo de articulación (formal o informal). De esta manera, se trata de la propuesta de un modelo conceptual que va más allá del estudio de caso y que busca contribuir al entendimiento de ese mundo informal siempre presente en cualquier ámbito formal, desde las cúpulas más altas del poder político y económico hasta los habitantes más desfavorecidos del entorno urbano.

<sup>6</sup> Hopkins [1967]. *The Government Executive of Modern Peru*; Gainsville. Greenberg [1970], *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*; Boston. Grindle [1977], *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico*; Berkeley. Smith [1979], *Labyrinths of Power*; Princeton. Camp [1980], *Mexico's Leaders*; Tucson.

Finalmente, en 1985 Roderic A. Camp, al igual que Grindle, en un artículo llamado "El tecnócrata político en México y la sobrevivencia del sistema político", hace referencia a su investigación mas amplia. Los varios textos de Camp, incluido el publicado por la LARR, tienen como objeto de estudio a los mandos de poder más altos del aparato gubernamental.

## MÉXICO

Parece innecesario decir que en México existen bastante menos publicaciones especializadas en cualquier disciplina comparadas con las que circulan en Estados Unidos, de ahí la necesidad de haber reseñado las anteriores.

En el caso de la antropología destacan dos. La más antigua es *Anales de Antropología* que surgió en 1964 como una publicación de la Sección de Antropología del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM. En 1974 la sección se convierte en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM por lo que la publicación de ahí en adelante va a ser editada por este instituto aunque conserva su mismo nombre hasta la fecha.

Como los *Annual Reviews*, los *Anales de Antropología* cuentan con un volumen anual y aunque a lo largo de ya casi 30 años el formato y los temas han ido cambiando, se ha conservado la orientación general de incluir fundamentalmente trabajos de arqueología, antropología física, etnohistoria y lingüística. También publica algunos trabajos de antropología social, aunque le da bastante menos espacio a los

dedicados a la cuestión étnica. De esta manera, los temas contemporáneos, no referidos a los grupos indígenas y campesinos, prácticamente no tienen cabida en esta publicación.

*Nueva Antropología - Revista de Ciencias Sociales*, aparece casi 10 años después —en 1975— con un enfoque diferente: "servir de medio de expresión a todos los antropólogos que ejecutan trabajos de investigación concreta, empeñados en la aplicación de nuevos enfoques teóricos y metodológicos [y] constituirse en el órgano de difusión, en la tribuna de un debate alrededor de los problemas que atañen a la antropología misma, como una rama de las ciencias sociales contemporáneas". [1975, Núm. 1, Editorial].

Los temas tratados en estos trece años han sido variados, abarcando tanto problemáticas tradicionales de la antropología, como el medio rural, hasta preocupaciones coyunturales, pasando por debates teóricos en torno al quehacer de la antropología social como la redefinición y ampliación de su objeto de estudio y de los enfoques teórico- conceptuales que guían las investigaciones. Sin embargo, en el abanico de posibilidades contemplado no se ha incluido casi nada sobre organizaciones formales y menos sobre el tema de la burocracia o de los trabajadores al servicio del Estado en México.

## CONSIDERACIONES FINALES

Varios puntos pueden destacarse de

esta revisión bibliográfica, realizada tomando como eje la pregunta de cómo y en qué medida la antropología social ha abordado el estudio de ese aparato administrativo denominado burocracia. En primer lugar, resalta el hecho de que el tema, con la diversidad de aspectos que pueden incluirse, ha sido bastante poco investigado por la antropología y, cuando se ha tocado, generalmente ha sido analizado como parte de los fenómenos que estudia la antropología industrial, la urbana o la antropología aplicada. Sin embargo, si han existido autores y textos que han señalado la importancia de considerar su estudio *per se*, pues el fenómeno burocrático constituye un aspecto prácticamente intrínseco de las sociedades complejas y que de una u otra manera toca a todos los grupos sociales que las conforman.

Este señalamiento va de la mano con la reivindicación, surgida en la década de los ochenta, de la necesidad de que la disciplina se aboque también a investigar no sólo las organizaciones formales, sino grupos sociales (como las clases medias) y fenómenos (por ejemplo, la informalidad de la formalidad) que representan universos de estudio diferentes a los tradicionalmente considerados por la antropología.

Finalmente, otro punto que merece

destacarse, es que si bien de inicio muchos de los estudios sobre la burocracia que han llevado a cabo investigadores adscritos a las diferentes disciplinas de las ciencias sociales, han tenido como referencia directa en algunos casos, o sólo como telón de fondo en otros, los planteamientos de Max Weber, es precisamente la antropología social la que está en posibilidad de imprimirle un sello diferente a través de su propia óptica.

Es decir, se han utilizado ya en el análisis de contextos institucionales y, más específicamente, para dar cuenta del funcionamiento de ciertos espacios o grupos dentro del Estado Mexicano, conceptos surgidos en un principio de otras realidades —tales como el medio rural y los sectores urbano-populares— como, por ejemplo, el de clientelismo y las redes de intercambio recíproco. Es precisamente en la aplicación del enfoque microsociedad, propio de la antropología, donde se encuentra la aportación que la disciplina puede hacer al estudio de la burocracia al captar niveles de análisis que otros enfoques o disciplinas no manejan. De esta manera se estará contribuyendo a la —a veces— indispensable interdisciplinariedad, para poder dar cuenta de universos cada vez más complejos y multifacéticos.