



Revista de Reflexión y Análisis Político

Revista POSTData: Revista de Reflexión
y Análisis Político

ISSN: 1151-209X

cruzfacu@gmail.com

Grupo Interuniversitario Postdata
Argentina

Oszlak, Oscar

BUROCRACIA ESTATAL: POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 11, 2006, pp. 11-56

Grupo Interuniversitario Postdata

Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

BUROCRACIA ESTATAL: POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS*

por Oscar Oszlak**

I. Introducción

En el presente artículo se analizará el tema del rol de la burocracia pública en la política y en la implementación de políticas públicas. Se lo hará desde la perspectiva de las relaciones de poder en las que la burocracia interviene como actor en el proceso político y en los arreglos institucionales establecidos para implementar políticas públicas y alcanzar sus objetivos. El involucramiento de la burocracia en la política plantea la cuestión de su poder relativo con respecto a otros actores, mientras que su intervención en el proceso de implementación de políticas públicas se relaciona con su desempeño (o productividad) en el logro de los objetivos políticos¹.

* Originalmente publicado en Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks y Mildred A. Schwartz, (eds.) *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005. Reproducido aquí con la autorización del autor y de Cambridge University Press. (Traducción de Alejandro Bertotto, controlada por el autor).

** Doctor en Ciencia Política (Universidad de California, Berkeley) y Doctor en Ciencias Económicas (UBA). Investigador titular del CEDES, Investigador superior del CONICET. Director de la Maestría en Administración Pública (UBA). Profesor titular de posgrado en diferentes universidades argentinas. E-mail: oszlak@cedes.org.

¹ La productividad y el poder son las variables utilizadas con más frecuencia en la literatura (Jacob 1966, Ilchman y Uphoff 1969, Ilchman 1984, La Porte 1971, Rourke 1984, Shafritz y Russell 1996). Garvey (1995) se ha referido a estas dos variables como un “dilema de administración democrática”, al sugerir que “la acción administrativa de cualquier sistema político, y en especial en una democracia, debe concretar dos objetivos simultáneamente. Es necesario construir y mantener la capacidad administrativa, y es igualmente necesario controlarla para poder asegurar la obediencia de la burocracia pública a una autoridad superior”. El autor probablemente estaría de acuerdo con que la construcción de capacidad administrativa está relacionada con el incremento de la pro-

El tema del poder burocrático ha sido tratado en la literatura desde varias perspectivas. Rourke (1984), por ejemplo, considera que el poder de las burocracias deriva principalmente de dos fuentes: “(1) la habilidad para crear y satisfacer a grupos de votantes (*constituencies*); y (2) las habilidades técnicas que controlan y pueden aplicarse a resolver complejas cuestiones de política pública”. Al mismo tiempo, la burocracia es percibida como la única institución permanente del poder ejecutivo y por esa razón “disfruta de un cierto grado de autonomía” (Cayer y Weschler, 1988). Según sintetizan Ripley y Franklin (1982) “los burócratas no son neutrales en sus preferencias de políticas, ni son controlados plenamente por fuerzas externas. Su autonomía les permite negociar exitosamente para conseguir buena parte de sus preferencias”. Por lo tanto, las limitaciones de su poder constituyen una cuestión central. Rourke (1984) argumenta que sus límites no sólo surgen de las presiones competitivas externas, sino también de factores relacionados con la forma en que las organizaciones operan y los burócratas se comportan dentro de su propio hábitat (competencia entre burocracias; restricciones internalizadas, códigos de ética, procedimientos internos, evaluación de desempeño y representatividad).

A su vez, la productividad burocrática (esto es, eficiencia más efectividad en términos de Ilchman y Uphoff) ha sido relacionada al grado de éxito que este aparato institucional alcanza en el logro de los objetivos y políticas que justifican su existencia —un resultado que generalmente depende de una combinación compleja de circunstancias históricas e idiosincrásicas—.

Estos temas serán abordados desde una doble perspectiva, histórica y teórica. En la próxima sección, se presentará a la burocracia pública como un resultado de las políticas públicas. En este análisis, se introducirán algunas reflexiones sobre el proceso de formación estatal, el cual tiene a la emer-

ductividad, mientras que el control por parte de una autoridad superior y la deferencia de la burocracia hacia la misma supone, fundamentalmente, una relación de poder. De forma similar, Przeworski (2002) sugiere que “uno no puede eliminar la política de la administración pública: este es un proyecto con ecos autoritarios. Uno no puede controlar sus formas y moderar su magnitud”. En otro estudio reciente, se sostiene que independientemente del tipo de reforma(s) implementada(s) o intentada(s), e independientemente del contexto político, económico y social, la reforma del servicio civil en general ha apuntado a mejorar su desempeño en la provisión de bienes y servicios públicos y la legitimidad de la acción gubernamental. De nuevo, el desempeño es otra etiqueta utilizada para referirse a la productividad, mientras que la legitimidad puede ser considerada como una de las manifestaciones del poder (ver, por ejemplo, Cleaves 1974, Ilchman y La Porte 1970, Wilson 1989, Rama 1997, Coplin et al. 2002).

gencia y el desarrollo de las organizaciones burocráticas como uno de sus rasgos principales. En la sección III, se presentará un marco para interpretar la dinámica interna de la burocracia, a través de la identificación de una serie de variables y dimensiones que pueden explicar diferentes niveles de eficiencia y efectividad de las mismas. Finalmente, la sección IV reexaminará la vieja dicotomía política-administración a la luz de nuestra principal preocupación: el involucramiento de la burocracia en la política y en la implementación de políticas públicas. Unos breves comentarios finales resumirán los aspectos principales tratados en el artículo.

II. La burocracia como un resultado de las políticas estatales

Comencemos con algunas proposiciones generales. Una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, al mismo tiempo, la expresión material del Estado —percibido como un aparato institucional concreto²— y el brazo ejecutor que implementa sus políticas. Es también uno de los atributos del Estado, y su instrumento principal para conseguir y mantener sus otros atributos de “estatidad”³. No es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente. Más bien, su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política.

Las burocracias públicas son la contraparte concreta de la noción ideal-abstracta del Estado, visto como la principal instancia para la articulación de relaciones sociales, o como el tejido conjuntivo que mantiene a la sociedad unida. La mayoría de las burocracias modernas se formaron como parte del proceso de construcción estatal que ocurrió en Europa, Estados Unidos

² A diferencia del Estado que es visto como una instancia ideal-abstracta de articulación social.

³ En este sentido, la burocracia no es sinónimo de Estado: es simplemente su expresión material. La noción de “Estado” también incluye el reconocimiento externo por otros Estados, un orden legal, el monopolio de la coerción, la capacidad de cobrar impuestos, la capacidad de crear símbolos de nacionalidad; todos atributos que claramente exceden el concepto de un aparato institucional. El tema será discutido extensamente más abajo, al considerar la formación de los Estados nacionales.

y América Latina principalmente durante el siglo XIX, con las excepciones de Inglaterra y Francia, en cuyos casos este proceso ocurrió con anterioridad. A su vez, la formación estatal puede ser entendida como un componente de un proceso más amplio de construcción social, en el cual, gradualmente, otros componentes también se fueron constituyendo: la construcción de la nación (entendida como sentimientos de pertenencia compartidos y ampliamente difundidos dentro de un territorio), la ciudadanía, un sistema de relaciones de producción, el mercado, la estructuración de clases sociales y la consolidación de un “pacto” de dominación política.

Hasta cierto punto, el Estado encarna la expresión material de esta compleja formación social. En su momento de plenitud, el Estado exhibe un número de características que pueden representarse como “estatidad,” esto es, el conjunto de atributos que constituyen a un “Estado nacional”. Siguiendo a Nettl (1968) y a Oszlak (1982), los atributos principales de “estatidad” son: (1) la externalización del poder, (2) la institucionalización de la autoridad, (3) la diferenciación del control⁴ y (4) la capacidad de reforzar una identidad nacional. El primer atributo implica la adquisición del reconocimiento externo de la soberanía por otros Estados-nación. La mayoría de los países latinoamericanos, africanos y asiáticos obtuvieron el reconocimiento de los Estados Unidos y los países de Europa occidental inmediatamente después de, o incluso durante, sus guerras de independencia, sin haber adquirido la mayoría de los otros atributos de estatidad. El segundo atributo denota el reclamo exitoso del monopolio del uso de la coerción dentro de un territorio determinado, tal como sugiere la definición weberiana⁵. El tercer atributo posee una doble composición: (a) ob-

⁴ La diferenciación del control es un correlato de la centralización del poder. Para ser efectivo, el poder estatal debe depender, a nivel central, de varias formas de *presencia* dentro de un territorio nacional dado. Por ejemplo, el establecimiento de cuerpos del ejército con una lógica territorial fue un mecanismo novedoso que los Estados nacionales utilizaron como forma de despliegue militar para controlar rebeliones contra su autoridad, conquistar tierras en manos de los indios o desarrollar guerras contra poderes externos. De forma similar, la construcción de infraestructura física y la creación de un sistema educativo administrado centralmente dentro del territorio constituyeron otras manifestaciones de la presencia estatal nacional dentro de las fronteras de la nación.

⁵ Existen ejemplos recientes de países que han perdido, al menos en parte, este atributo. La antigua Yugoslavia desapareció como federación estatal, producto de una sangrienta guerra civil. Colombia está fuertemente involucrada en el combate contra *narcos* y fuerzas paramilitares que controlan parte del territorio nacional. La guerra civil americana en el siglo XIX es un ejemplo de un Estado nacional en el que la pretensión de monopolizar la coerción fue ampliamente cuestionada.

tener la capacidad de extraer de forma regular recursos fiscales de la sociedad, tanto para reproducir la burocracia misma como para desempeñar su rol en el establecimiento de la ley y el orden, el progreso económico y la equidad social, y (b) desarrollar un cuerpo profesionalizado de empleados públicos capaz de llevar a cabo las crecientes responsabilidades que implica la tarea de gobernar⁶. Finalmente, el cuarto atributo requiere de la producción de símbolos por parte del aparato estatal que refuercen en el pueblo un sentido de pertenencia, sentimientos de nacionalidad y la creencia en un destino común.

Un Estado nacional puede emerger y desarrollarse en tanto y en cuanto, todavía en su forma embrionaria, comience a demostrar su capacidad de resolver conflictos sociales que trasciendan las demandas parroquiales y se preocupen por: (1) la creación misma de un modo de producción capitalista y (2) el bienestar de la gente incluida en dicha formación social. En su volumen sobre *La formación de los Estados nacionales en Europa occidental*, Tilly (1975) señala que “las actividades extractivas y represivas de los Estados” eran uno de los sesgos originales en su libro, agregando que “el sesgo era intencionado. La selección de las fuerzas armadas y de las organizaciones de tributación, de vigilancia policial, de control del abastecimiento de alimentos y de formación de personal técnico, hace hincapié en actividades que resultaban difíciles, costosas y frecuentemente indeseadas por grandes sectores de la población. Todas estas eran esenciales para la creación de Estados fuertes; por lo que es probable que nos digan algo importante sobre las condiciones en las que surgen Estados fuertes o débiles, centralizados o descentralizados y estables o inestables”.

Históricamente, la expansión del capitalismo ha encontrado un apoyo decisivo en la creciente capacidad de los Estados nacionales para encarar y superar obstáculos al desarrollo. En gran parte, su creciente capacidad para movilizar recursos con este propósito ha tenido un efecto inmediato sobre el alcance de su dominio institucional. Este proceso implicó la expropiación de una serie de funciones de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales

⁶ Ningún Estado nacional puede sobrevivir sin la capacidad de asegurarse una fuente constante de ingresos mediante la tributación. Los cobradores de impuestos han sido el primer cuerpo burocrático de los nuevos Estados. A su vez, la creación de un servicio civil más extenso y profesionalizado indicó el comienzo de las modernas burocracias estatales (Raadschelders y Rutgers 1996).

⁷ Este proceso de expropiación fue observado originalmente por Marx en su *Critica a la filosofía hegeliana del Estado*. Para más información sobre el proceso de formación estatal, ver Tilly (1975); Skocpol (1979) y Oszlak (1982).

que pasaron a formar parte del propio dominio operacional del Estado⁷. Tales funciones se relacionaron con la satisfacción de necesidades sociales en áreas tales como la defensa, justicia, transporte, infraestructura, salud pública, etcétera. Las cuestiones así incorporadas a la agenda estatal representaron una parte selectiva de la problemática social, el ámbito funcional que se iba abriendo al tiempo que comenzaba a existir el Estado nacional, creando así una nueva división social del trabajo. La agenda estatal se multiplicó y expandió al incorporar nuevas cuestiones que requerían ser resueltas como consecuencia del propio funcionamiento y progreso de la sociedad.

En algunos asuntos, la nueva división del trabajo implicó una transferencia funcional definitiva desde los estados subnacionales al Estado nacional, como en el caso del monopolio de la emisión de dinero, la creación de fuerzas armadas, las relaciones internacionales y demás. En otros temas, el Estado y el mercado compartieron un área común de servicios, como en los servicios educativos y de salud, o en el transporte. Finalmente, la intervención en otras áreas críticas, tales como la construcción de infraestructura o la negociación del financiamiento internacional fue posible gracias a las nuevas capacidades adquiridas por los Estados nacionales durante su desarrollo. A lo largo de este proceso, los Estados nacionales y subnacionales, el mercado y las organizaciones no gubernamentales de la sociedad redefinieron nuevos límites y cambiaron los contenidos de sus respectivas agendas.

Obviamente, sin una agenda, el Estado —y su burocracia— serían innecesarios. Esa ausencia implicaría que su rol es prescindible, que la sociedad puede resolver los problemas comunitarios por sí misma y que puede autoadministrararse —tal como imaginaron el anarquismo, el comunismo⁸, o incluso como sostuvieron algunas posiciones ultra-conservadoras partidarias de un Estado mínimo—.

La fórmula que simbolizó el proceso de formación estatal y que dio contenido esencial a la agenda pública se expresó en el lema “orden y progreso”, que por otro lado señaló la necesidad de establecer (1) quiénes se convertirían en miembros legítimos (y quiénes serían excluidos) del nuevo modo de organización capitalista que se gestaba; y (2) qué reglas de juego deberían institucionalizarse para que las transacciones económicas se volvieran estables y previsibles, promoviendo de ese modo el desarrollo de las fuerzas productivas a través de la articulación de los factores clásicos de pro-

⁸ Lenin (1971), en una famosa afirmación, sostuvo que el Estado se extinguiría en la transición del socialismo al comunismo.

ducción (tierra, trabajo y capital) y, por lo tanto, según la visión de la época, harían posible el progreso indefinido⁹.

La atención dirigida a las múltiples macro y micro manifestaciones de estas dos cuestiones dio lugar a una agenda de políticas públicas que comenzó a expandirse al ritmo del mismo avance de la sociedad y del Estado. Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, tanto en Europa como en América, las desiguales oportunidades proporcionadas por el capitalismo a diferentes sectores sociales revelaron que el progreso económico se obtenía a expensas de una creciente inequidad social. La llamada “cuestión social” y los conflictos en torno a ella a nivel político “completaron” un trío destinado a ocupar un lugar permanente en la agenda estatal.

En sus versiones más actuales, el trío se compone de gobernabilidad (orden), desarrollo (progreso) y equidad (la cuestión social) —en otras palabras, los tremundos desafíos que afrontan la mayoría de las sociedades subdesarrolladas y muchas de las desarrolladas—. Esta presencia continua no es sino la manifestación de una tensión permanente entre sus componentes, observable en sistemas capitalistas incapaces de establecer una fórmula estable que concilie las condiciones de gobernabilidad democrática, crecimiento sostenible y distribución equitativa del ingreso, la riqueza y las oportunidades. Bajo estas circunstancias, la agenda estatal se torna cada vez más compleja y contradictoria, a medida que las cuestiones contenidas en ella se vuelven más difíciles de resolver, dadas las crecientes expectativas sociales y los escasos recursos.

Al avanzar el proceso de formación estatal (y social), la resolución de las cuestiones que constituyen la agenda social se distribuyó entre el Estado (en sus diversos niveles jurisdiccionales), el mercado, las organizaciones de la sociedad civil (ONGs) y una serie de redes sociales solidarias no-institucionalizadas. La Figura 1 ilustra esta distribución funcional y provee algunos ejemplos de bienes y servicios contenidos en las agendas de los diversos sectores.

Si bien las fronteras que separan a los diferentes sectores se han corrido con el tiempo a través de sucesivas expansiones y contracciones, hay poca controversia respecto a la creciente expansión del territorio estatal, que sólo parece haberse detenido recientemente, dando lugar a nuevas formas de intervención en las cuestiones sociales. En efecto, el diverso rol histórico del Esta-

⁹ En la campaña presidencial norteamericana de 1968, Richard Nixon seguía refiriéndose a esta fórmula en sus términos originales, al indicar que “algunas personas dicen que el progreso viene antes que el orden. Algunas dicen que el orden viene antes que el progreso. Ambas posiciones están equivocadas. El punto es que en una sociedad libre, el orden y el progreso deben ir de la mano”.

FIGURA I
División social del trabajo



do, que adquirió a lo largo del tiempo diferentes “encarnaciones” (como empresario, empleador, proveedor de subsidios ó regulador), comenzó a ser cuestionado hace aproximadamente dos décadas, dando lugar a un nuevo desplazamiento de las líneas fronterizas que reveló un mayor protagonismo de los otros tres sectores (el mercado, las ONGs y las redes sociales informales), así como también una transferencia de responsabilidades estatales del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales (ver Figura 1). La privatización, descentralización, desmonopolización, desregulación y terciarización aparecieron como las manifestaciones principales de este proceso. Tomadas en su conjunto, estas políticas eran parte de las llamadas “reformas estatales de primera generación” basadas en el Consenso de Washington¹⁰.

¹⁰ Este movimiento de reforma lo desarrolló el Presidente Reagan y la Primer Ministro Thatcher, cuyos gobiernos realizaron fuertes ajustes estructurales y cambios en la administración, fundamentalmente para paliar sus crisis fiscales. Más tarde, en 1989, el Consenso de Washington aprobó una propuesta (formulada por John Williamson) con 10 puntos para la reestructuración de los Estados latinoamericanos, que incluía: 1) la disciplina fiscal, 2) el reordenamiento de las prioridades de gasto, 3) la reforma tributaria, 4) la liberalización de las tasas de interés, 5) una tasa cambiaria competitiva,

¿Significa todo esto que el Estado ya no es necesario¹¹? Las sociedades probablemente estarían mejor si no tuvieran que afrontar la mirada de necesidades, demandas, peligros y contingencias que se suceden en su evolución. Como se sugirió, el Estado es una gran —sino la principal— institución social capaz de desplegar los recursos humanos, organizacionales y tecnológicos necesarios para encarar la mayoría de esos desafíos. Otros actores económicos y sociales juegan un rol más o menos importante en la resolución de estas cuestiones, pero no hay duda de que el Estado ejerce un papel indelegable. De hecho, si se juzga por la mayoría de los indicadores (por ejemplo, presupuesto y tamaño del personal, número de agencias, empleo público en relación a la población económicamente activa), el Estado casi no muestra indicios de desaparición.

Volviendo a nuestra principal línea argumental, cada cuestión incluida en la agenda estatal crea una “tensión” que sólo desaparece cuando es removida de la agenda, ya sea porque el problema subyacente se ha “resuelto” o porque el tema se aplaza temporalmente para ser abordado en el futuro. En cualquier caso, el Estado debe tomar una posición sobre el tema antes de que cualquier cuestión pueda resolverse o postergarse para su futura resolución. Este también es el caso para otros actores políticos con valores o intereses en juego en un tema dado (por ejemplo, partidos políticos, organizaciones corporativas empresariales, sindicatos, organizaciones internacionales, la opinión pública, los medios, ONGs, y demás). Las políticas públicas son simplemente la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas (la legislatura, la presidencia, las agencias del gobierno central, las empresas públicas) que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública. Las opciones específicas adoptadas para resolver estas cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos y confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias.

6) la liberalización del comercio internacional, 7) la liberalización de la inversión externa directa en cada país, 8) la privatización, 9) la desregulación y 10) la extensión de derechos de propiedad al sector informal. A pesar de sus objetivos (v.g., introducir estas reformas en los países latinoamericanos), esta filosofía de la reforma estatal también se aplicó en muchos otros países desarrollados y subdesarrollados.

¹¹ En su libro *El fin del Estado-nación*, Ohmae (1995) ha propuesto provocativamente que el Estado-nación está siendo eclipsado por un Estado regional (supra-nacional), puesto que el primero no es capaz de generar actividad económica real, habiendo perdido su capacidad de funcionar como un participante crítico en un mundo globalizado. Las contradictorias fuerzas de integración regional y descentralización son, para muchos observadores, una clara tendencia en este sentido.

Los cursos de acción adoptados implican, al menos, dos cosas diferentes: (1) que las soluciones a las cuestiones han sido identificadas, lo cual supone una relación causa-efecto entre la utilización de ciertos instrumentos y la obtención de determinados resultados esperados, y (2) que existe el compromiso de crear agencias o unidades gubernamentales que puedan contribuir a resolver la cuestión o, en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones. Por lo tanto, (1) la incorporación de asuntos o problemas sociales que el Estado elige o por los cuales el Estado es forzado a responsabilizarse, y (2) las posiciones tomadas por los individuos o agencias que asumen la representación del Estado, son los principales generadores de organizaciones burocráticas, que son creadas y/o dotadas con recursos para manejar y resolver tales cuestiones.

El proceso de desarrollo institucional del Estado nacional (esto es, la formación de una burocracia) no ha sido fortuito. Ha respondido siempre a una interpretación particular de ciertas necesidades o demandas de la sociedad y ha resultado en patrones de asignación de recursos y arreglos institucionales fundados en la supuesta eficacia del mismo para satisfacer esas necesidades o demandas. Desde un punto de vista estático, uno podría “congelar” y clasificar las funciones de la burocracia en términos de características relativamente permanentes. Por ejemplo, Ripley y Franklin (1982) sugieren que las burocracias han sido creadas con las siguientes intenciones: (a) proveer ciertos servicios cuya jurisdicción natural es de responsabilidad gubernamental; (b) promover los intereses de sectores económicos específicos tales como agricultores, trabajadores organizados, o segmentos del empresariado privado; (c) regular las condiciones bajo las cuales pueden llevarse a cabo las diferentes actividades privadas; y (d) distribuir beneficios varios, tales como ingresos, derechos y atención médica, de tal manera que los menos afortunados y prósperos de la sociedad obtengan más beneficios que los que obtendrían ordinariamente (ver Oszlak y O'Donnell 1976, Meny y Thoenig 1992, Aguilar Villanueva 1996).

Sin embargo, las burocracias evolucionan: puede asignárseles nuevas funciones o quitárseles otras, sus estructuras pueden adquirir mayor diferenciación y complejidad, puede exigírseles nuevos mecanismos de coordinación, pueden ganar o perder recursos. Estas dinámicas pueden interpretarse en términos de procesos deliberados tendientes a adaptar una combinación dada de recursos a la consecución de ciertos fines¹².

¹² Downs (1967) consideraba que “las causas más importantes del crecimiento y declive de las burocracias están enraizadas en los factores exógenos de su contexto. El proceso

Este razonamiento puede extenderse plausiblemente a cualquier campo de la administración pública. En cada uno de ellos se observará una relación íntima entre los temas contenidos en la agenda estatal, las posiciones tomadas en el proceso de especificación de alternativas (Barzelay 2002) y los mecanismos institucionales establecidos para tratarlos y resolverlos (incluyendo las asignaciones de recursos). La configuración particular de la burocracia en cada momento será un producto histórico resultante de confrontaciones y disputas en torno a “quién obtendrá qué, cómo y cuándo”, como dijo Lasswell para referirse a la política. Muy a menudo las burocracias se convierten en la arena de conflicto donde se resuelven estas disputas, donde las agencias involucradas (y otros actores políticos involucrados) toman posiciones, construyen alianzas, desarrollan estrategias y ponen en acción varios tipos de recursos para hacer prevalecer sus respectivas posiciones.

Por el momento, presentaré un breve resumen de los argumentos discutidos hasta aquí:

1. La emergencia y formación estatal están íntimamente relacionadas con el desarrollo de otros componentes del proceso de construcción social en su conjunto, en particular a la idea de nación, al capitalismo, a una estructura de clases y a un sistema de dominación política, tal como lo comprueba abundantemente la experiencia norteamericana y europea.
2. A lo largo de este proceso, el Estado adquiere una serie de atributos (estatidad), de los cuales la formación gradual de una maquinaria profesional (un servicio civil, una burocracia pública) adquiere especial interés para nuestro análisis.
3. Este aparato institucional se forma y crece al tiempo que un número ascendente de cuestiones sociales se incorporan a la agenda estatal. En parte, esta incorporación requiere la expropiación de dominios funcionales a los estados subnacionales u organizaciones de la sociedad civil previamente a cargo de la satisfacción de necesidades sociales; y en parte conlleva el desarrollo de una capacidad anteriormente inexistente de asumir mayores responsabilidades, posibilitado por la misma formación del Estado y sus nuevas y más amplias capacidades de movilización de recursos.
4. Esta particular composición de la agenda y las posiciones tomadas por el Estado (políticas públicas) determinan el tipo de solución ideada

de desarrollo de las sociedades hace que ciertas funciones sociales crezcan y que otras declinen en importancia (...); la interacción entre desarrollo interno y externo tiende a crear ciertos efectos acumulativos de crecimiento y declinación”.

para resolver las cuestiones agendadas y, por lo tanto, la configuración y características de la burocracia resultante. Por ejemplo, una burocracia militar (fuerzas armadas e instituciones de defensa) puede ser central en la agenda actual de ciertos Estados (Estados Unidos, Corea del Norte), ó totalmente inexistente en la de otros (Costa Rica), ó puede haber sido crítica en otros tiempos (como ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos en el siglo XIX). Los servicios de recaudación se han establecido como resultado directo de la necesidad de sostener al aparato estatal, permitiéndole jugar su rol de gerenciador público. Las agencias reguladoras de sectores privados u organizaciones públicas pueden tener una relevancia clave en la agenda estatal de gobiernos intervencionistas, o pueden ser completamente irrelevantes en aquellos más liberales. De forma más general, la importancia relativa del bienestar, la educación, la ciencia y tecnología o la seguridad doméstica (como ejemplos de cuestiones que componen la agenda estatal) puede estimarse por el tamaño y la adjudicación de recursos a las agencias a cargo de resolver los temas correspondientes dentro del aparato burocrático.

5. Por lo tanto, la burocracia estatal puede ser concebida como la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del Estado que materializan.
6. Desde este ventajoso punto de observación, el Estado (y su burocracia) es lo que hace —una proposición que nos lleva de regreso a la afirmación inicial de esta sección—.

Esta proposición provisoria debe explorarse más detalladamente, para lo cual se presentará un esquema analítico que pueda servir para examinar la dinámica interna de la burocracia y los efectos de dicha dinámica sobre su productividad.

III. Productividad burocrática: un esquema analítico

De forma general, la burocracia pública ha sido definida como “la totalidad de agencias o departamentos gubernamentales que constituyen el gobierno permanente de un Estado... (Se) refiere a todos los funcionarios públicos del gobierno, de alto y bajo rango, elegidos y designados” (Shafritz

y Russell 1996: 215-216)¹³. De forma similar, Lindblom y Woodhouse (1993: 57) consideran que “... la burocracia es la parte más grande de cualquier gobierno, si se mide por el número de personas implicadas o el gasto incurrido”. Jacob (1966: 34), a su vez, argumenta que la “burocracia puede pensarse como un sistema complejo de hombres, oficios, métodos y autoridad que emplean las grandes organizaciones para obtener sus objetivos”. Finalmente, Downs (1967) establece algunas características primarias para definir la burocracia: gran tamaño, membresía de tiempo completo y dependencia económica de sus miembros, y contratación, promoción y retención del personal sobre la base del “mérito”.

Pueden observarse similitudes básicas entre estas definiciones, pero en términos de sus arreglos estructurales, la conceptualización de Max Weber sobre burocracia se mantiene como una caracterización más abstracta y convincente. Su tipo ideal se construye a partir de un número de características bien conocidas: (1) los burócratas están organizados en una jerarquía claramente definida; (2) se encuentran obligados por los deberes impersonales de sus cargos; (3) las agencias y puestos están organizados en una cadena de mando; (4) sus funciones están claramente especificadas por escrito, creando así una especialización de tareas y una determinada esfera de competencia; y (5) el comportamiento burocrático está sujeto a control sistemático¹⁴.

Desde un enfoque diferente, Weber también considera a la burocracia como la forma de organización más compatible con los requerimientos del sistema capitalista; pero, al mismo tiempo, como una amenaza u obstáculo a lo largo del proceso de democratización. Desde que su tipo ideal

¹³ Lane (1999) enfatiza la inexistencia de una única organización: “En realidad, existen muchas agencias administrativas más que una burocracia gubernamental única, y estas organizaciones encuentran difícil la coordinación de actividades y a veces incluso compiten entre ellas”. En cambio, Cayer y Weschler (1988: 57) indican que “las burocracias son organizaciones dinámicas que permean nuestro sistema gubernamental. Si bien tienen características que facilitan su capacidad de cumplir con los propósitos del gobierno, también poseen características que inhiben su efectividad y especialmente su disposición a servir a los líderes elegidos y al público en general”.

¹⁴ Podemos observar una tensión característica entre la referencia y el significado del concepto de burocracia. Por un lado, si se considera obvio que “burocracia” se refiere a las entidades organizacionales existentes en el sector público, entonces se explica que casi no existe una teoría que distinga satisfactoriamente las características definitorias de tales entidades. Por otro, si partimos de un concepto específico de burocracia, entonces debemos intentar especificar cuál es su rango de aplicación. Podría darse el caso en que las diversas propiedades no fueran de aplicación general a las burocracias existentes (Lane 1999).

atrajo la atención académica, la literatura sobre la sociología de las organizaciones y la administración pública ha desarrollado varios modelos teóricos diferentes, intentando capturar y explicar las características principales de la burocracia, sus múltiples formas organizacionales, su desempeño, poder, comportamiento, y otros atributos similares. Por motivos más heurísticos que explicativos se presentará un esquema analítico que será utilizado para examinar las dimensiones y variables más significativas relacionadas con nuestro objeto de estudio¹⁵.

Podemos caracterizar a la burocracia —el aparato institucional estatal— como un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos —expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos— de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos. La naturaleza del esquema normativo, la forma en que los recursos se estructuran, y su volumen y calidad, generarán ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos.

Consideremos con mayor detalle los elementos básicos del modelo propuesto:

Productividad

La productividad burocrática puede definirse como la capacidad de la burocracia para generar valor público. Moore (1998) identifica al éxito en el sector público con la realización de actividades estatales que agreguen valor para el público, tanto en el corto como en el largo plazo¹⁶. *Ceteris paribus*, la generación de valor público será más alta si es mayor el grado de alineamiento y congruencia entre la función de objetivos (o combinación de metas) deseables y la función de producción técnicamente requerida. En esta definición pueden distinguirse dos elementos: (a) el grado de logro en la consecución de un fin, esto es, la relación entre objetivos y productos (efectividad); y (b) la

¹⁵ Este modelo ha sido desarrollado originalmente en mi tesis doctoral no publicada (*Burocracia y contexto: sobre la productividad burocrática en Uruguay*, University of California, Berkeley, 1974). Ver también Oszlak (1972).

¹⁶ El autor sostiene que a veces esto puede implicar el incremento de la eficiencia, eficacia o imparcialidad en las misiones definidas en un momento dado, mientras que otras puede implicar la introducción de nuevos programas que respondan a las nuevas aspiraciones políticas o a la redefinición de la misión organizacional.

utilización de la menor cantidad de insumos por unidad de producto, o el nivel de producción más alto a un nivel dado de insumos (eficiencia)¹⁷.

Esta definición conlleva serios problemas operacionales, en particular con respecto a qué y cómo medir, porque sus dos elementos —efectividad y eficiencia— tienen como referente común a un “producto” altamente abstracto y heterogéneo (ver Rourke 1984, Lindblom y Woodhouse 1993, Beetham 1993, Yarwood y Nimmo 1997, Allison 1999, Blau y Meyer 1999, Coplin et al. 2002)¹⁸. Existen, ciertamente, claras similitudes entre los servicios provistos por empresas estatales y privadas de servicios públicos (de combustibles, electricidad, telefónicas, etc.). De hecho, no debería haber muchas diferencias entre compañías estatales y privadas en términos de medición de los niveles de productividad en la provisión de bienes y servicios similares.

No obstante, los servicios y la regulación nunca han sido bien medidos, tanto en ciencias económicas como en otras disciplinas. Por ejemplo, en muchos países en desarrollo, la escuela pública provee a sus estudiantes pobres un almuerzo gratis además de sus programas educacionales rutinarios. Medida exclusivamente sobre la base de estos últimos, la eficiencia de estas escuelas seguramente será menor que la de escuelas que no ofrecen tales servicios. O, para presentar otro ejemplo, es difícil evaluar el desempeño de las agencias reguladoras en términos del grado de control que ejercen sobre el nivel de precios, la seguridad de los servicios regulados, la sujeción de las empresas a planes de inversión comprometidos, la calidad del servicio, la competitividad en el mercado y otros aspectos relacionados a la actividad de las empresas que regulan. Sea como fuere, los esfuerzos más recientes para identificar indicadores de productividad burocrática han progresado notablemente¹⁹.

Contexto

Nuestro modelo asume que la fisonomía del aparato estatal y sus niveles de desempeño están íntimamente relacionados con las características del

¹⁷ Ciertamente, esta es solamente una forma posible de concebir juntas la eficiencia y la efectividad, bajo la etiqueta común de productividad.

¹⁸ En este sentido, Allison (1999), siguiendo a Dunlop, afirma que “hay muy poco consenso sobre los estándares y la medición del desempeño del gestor gubernamental”. A su vez, Beetham (1993) indica que “el ‘producto’ del gobierno no es específico y fácilmente mensurable” y concluye que “las decisiones sobre cómo se debe definir o medir la efectividad son en sí mismas juicios cualitativos o políticos”.

¹⁹ Compárense las conclusiones alcanzadas en Oszlak (1973) y los otros artículos en la misma revista, con las contenidas en contribuciones más recientes (Ruffner 2002, Heinrich 2002, Helgason 1997).

contexto social y político que enmarca su actividad. La información contextual se refiere concretamente a la existencia de una agenda de políticas y a la naturaleza de la estructura social en la coyuntura histórica bajo análisis (Pfeffer 1982, Allison 1999, Provan y Brinton 2001, Considine y Lewis 2003).

A medida que el gobierno toma posiciones *vis-a-vis* temas socialmente relevantes contenidos en su agenda, aumenta la probabilidad de que se cree una nueva agencia para resolver una cuestión dada, o que se asignen recursos adicionales a agencias ya existentes (Oszlak y O'Donnell 1976, Rama 1997, Wilson 1999). Los esfuerzos para llevar a cabo proyectos, iniciativas y prioridades gubernamentales conducen, dentro del aparato estatal, a arreglos organizacionales y estilos de gestión múltiples, cuya naturaleza es, en gran medida, el resultado de cómo se resuelven los conflictos sociales dentro de esta arena institucional.

Especificar el impacto de estas fuerzas requiere la consideración de (1) la naturaleza del régimen político; (2) el nivel de desarrollo económico, los patrones de acumulación de capital, la distribución del producto social y el grado de vulnerabilidad externa del país; (3) el peso relativo de los intereses sectoriales, la fuerza de sus organizaciones corporativas y el grado de influencia o control que éstas ejercen sobre el aparato estatal; (4) las condiciones sociales prevalecientes (en términos de desarrollo humano, bienestar, nivel educacional, movilidad social, expectativas de la gente y el grado de consenso ó conflicto social); y (5) el peso de la tradición y patrones culturales, tales como la extensión del clientelismo y el patronazgo político, o la difusión de valores compatibles con la democracia y la eficiencia de la administración pública.

Recursos

Siguiendo esta línea argumental, debemos considerar a continuación los recursos empleados por la burocracia (probablemente la expresión más tangible de su existencia) para realizar su misión. Las variables de esta dimensión analítica incluyen la naturaleza de los diversos tipos de recursos: su volumen, capacidad, adaptabilidad, pertinencia y posibilidades de articulación, tomando en cuenta los fines perseguidos. Así, el aparato estatal puede concebirse como un sistema de producción que combina sus recursos mediante formas y proporciones variadas, definiendo de esta forma una determinada “función de producción” destinada a lograr una particular “función de objetivos”²⁰. Visto en términos presupuestarios, esto significa que la po-

²⁰ La noción de “función de producción” y su aplicación en este texto, ha sido adoptada de la economía clásica, donde la tierra, el trabajo y el capital son considerados los

sibilidad de conseguir ciertos niveles de productividad dependerá, en parte, de la asignación de adecuadas combinaciones de personal, bienes materiales (infraestructura) y servicios, alineadas con los fines perseguidos que, en definitiva, son expresados en ciertos objetivos específicos²¹.

Por ejemplo, hace varios años el gobierno argentino era propietario de tres barcos que realizaban tareas de investigación ictícola. Estos barcos pasaban cerca de 200 días por año en alta mar. El gobierno chileno, en cambio, era propietario de dos naves que navegaban un total de 300 días por año. Obviamente, los barcos chilenos tenían un desempeño muy superior al de los argentinos en términos de cantidad total de investigación realizada. Los bajos niveles de desempeño en el caso argentino se debían a la falta de personal profesional, el bajo nivel de mantenimiento de los barcos y las dificultades de proveer los insumos materiales necesarios (combustible, instrumentos de investigación especiales, etc.) para realizar el trabajo. Por lo tanto, los barcos permanecían atracados e inactivos.

En consecuencia, hay dos formas en las que puede ocurrir una inconsistencia entre la función de objetivos y la función de producción. Primero, cuando los factores de producción (infraestructura, personal, gastos operativos) son inadecuados para la tarea en cuestión; segundo, cuando la composición de recursos humanos (la combinación de personal gerencial, profesional, técnico y no especializado) no es la correcta. Muchos años atrás (Oszlak 1972) propuso la expresión “síndrome sobra-falta” para referirme a esta existencia simultánea de fuerza de trabajo supernumeraria (usualmente para ciertas tareas rutinarias) y personal insuficiente para desarrollar otras funciones críticas, lo cual crea deformidad burocrática.

factores de producción básicos. Hoy, la tierra puede ser equiparada con la infraestructura, el trabajo con los recursos humanos, y el capital con los bienes y servicios no personales requeridos para el mantenimiento y el funcionamiento.

²¹ Tanto a nivel del aparato estatal global como a nivel de las agencias burocráticas específicas existe una recurrente falta de consenso en torno a los objetivos de la burocracia y las combinaciones de recursos que deben ser utilizadas para alcanzarlos. Las causas de esto son múltiples: marcos normativos incongruentes, agencias carentes de una misión, prácticas y procedimientos obsoletos e innecesariamente complejos, falta de coordinación, sistemas de planeamiento y control débiles, asignación desequilibrada de recursos humanos, personal desmoralizado, con pocos incentivos y baja autoestima. Estas situaciones son más frecuentes en países con alta inestabilidad política, que se caracterizan por la naturaleza antagónica de los proyectos políticos de los diversos gobiernos o régimenes. Esta contradicción se debe, en gran parte, a una violación persistente, invisible y tal vez involuntaria, de una regla de oro de la gestión pública: la función de objetivos y la función de producción deben ser congruentes.

Normas

Las combinaciones de recursos no son fortuitas: responden a una serie de normas que establecen principios para la acción y proveen instrumentos legítimos para asegurar que las actividades que llevan a cabo las agencias burocráticas estén en línea con esos criterios. Básicamente, este sistema opera a través de tres mecanismos que siguen una secuencia analítica (pero no temporal), ya que mantienen una cierta relación jerárquica donde una sucesión de normas cada vez más concretas van traduciendo directivas inicialmente abstractas y difusas²².

Un primer mecanismo apunta a asegurar que el producto de la burocracia se corresponda con las demandas sociales y sea congruente con los objetivos institucionales. Al aplicar este mecanismo, se fijan fines, se establecen prioridades, se aprueban objetivos, y se transmite este conjunto normativo a la estructura organizacional en su conjunto. En esencia, provee directrices de acción para decidir qué actividades serán requeridas para producir el tipo, volumen y alcance de la producción de valor público. Por ejemplo, entre otros: el tipo y volumen de los servicios provistos, la incurción en actividades empresariales, el grado de intervención en la regulación de actividades económicas y sociales, o el alcance de la función represiva.

Los otros dos mecanismos tienen un carácter más instrumental. Uno de ellos sirve para evaluar las diferentes estrategias de acción política y formular políticas y planes, que a nivel operacional traducirían las amplias directrices y opciones, dando contenido al sistema normativo. El planeamiento, los métodos y procedimientos administrativos, y las políticas de asignación de recursos son algunos de los principales instrumentos de este tipo. El tercer y último mecanismo consiste en el sistema de sanciones, que establece el dominio para el ejercicio de la autoridad y provee los medios para asegurar su aplicación, regulando así las relaciones superior-subordinados. Representa, por lo tanto, el instrumento que aplican aquellos que poseen autoridad para asegurarse que las actividades se conducirán de acuerdo a los objetivos y procedimientos predeterminados.

El marco normativo puede también contener a los patrones culturales en los que opera la burocracia, que pueden prevalecer dentro de la sociedad en general o en agencias o unidades específicas. Dada esta naturaleza dual de la cultura, la considero como una restricción contextual y la trato como tal en la sección IV.

²² “La forma en que estas reglas se complementan y permiten a los individuos concretar su potencial productivo es una cuestión de importancia en la gestión de recursos en particular, y de la administración pública en general” (Evans 1997).

Estructuras

La productividad burocrática está fuertemente condicionada por la relativa complejidad y adecuación de las estructuras organizacionales burocráticas. Tres aspectos principales definen a esta dimensión analítica: (1) *el grado de diferenciación estructural*, principalmente el grado en que la estructura jerárquica se desagrega en términos de unidades relativamente autónomas y la estratificación resultante; (2) *el grado de especialización funcional*, esto es, la especificidad técnica requerida a nivel operacional y el esquema de división del trabajo resultante (o estructura gerencial); y (3) *el grado de interdependencia*, o la medida en que la efectividad de cualquier unidad organizacional se subordina a, o depende de, el desempeño de otras unidades.

La diferenciación estructural y la especificidad funcional pueden dar lugar a la duplicación o superposición de unidades y funciones organizacionales. Bajo régímenes democráticos, en los que el funcionamiento del sistema político es abierto y competitivo, la tendencia a la duplicación y la superposición se exacerba, ya que los mecanismos de representación política tienen fuertes cimientos en la arena burocrática.

Cuanto mayores sean los niveles de diferenciación, especialización e interdependencia, más alto es el grado de complejidad e incertidumbre de la administración pública y, consecuentemente, mayor la necesidad de establecer apropiados mecanismos de articulación e integración.

La interdependencia puede ser (1) de tipo jerárquico, en cuyo caso los individuos reciben órdenes de superiores y/o las dan a subordinados, constituyendo de tal manera una red de relaciones de autoridad; (2) de tipo funcional, definida como la red de relaciones normativas/técnicas resultantes del intercambio de información o la aplicación de conocimiento a bienes materiales; ó (3) de tipo presupuestario (o de intercambio de recursos), en cuyo caso la interdependencia se basa sobre la asignación competitiva entre unidades de recursos materiales y financieros originados en una misma fuente.

Un sistema de información y comunicación fluido es un activo propio de la mayoría de los mecanismos de articulación e integración efectivos. Tiende a reducir el aislamiento de las burocracias y hace posible el monitoreo, control y la evaluación de su desempeño. Otro activo importante es la coordinación, que existe cuando el comportamiento de los individuos y unidades organizacionales es guiado por criterios de complementariedad en la satisfacción de objetivos comunes. La convergencia de fines (identidad, congruencia, compatibilidad) es una condición básica para la existencia de coordinación. En su ausencia, los esfuerzos para conseguir consenso entre las partes intervinientes serían vanos. Otra condición es que los actores ten-

gan un grado suficiente de autonomía para hacer los ajustes o adaptaciones requeridos por la interdependencia. Mintzberg (1999) observa que el elemento que define a la estructura burocrática es que “la coordinación se obtiene mediante normas internalizadas que predeterminan lo que debe hacerse”.

Dado el fraccionamiento burocrático resultante de la descentralización funcional y la autonomización, la coordinación de actividades entre unidades organizacionales se torna, a menudo, innecesaria o imposible. Por lo tanto, cada unidad tiende a funcionar en compartimientos estancos, incluso cuando su actividad se encuentra técnicamente ligada a la de otras unidades. En gran medida, esta fragmentación burocrática puede explicarse por la relación simbiótica entre las agencias burocráticas y los sectores organizados de la sociedad. En su búsqueda de legitimidad y recursos, estas agencias intentan movilizar clientelas influyentes, aunque esas relaciones suelen llevar a la captura burocrática de las agencias por sus clientelas. Por otro lado, el funcionamiento de un sistema institucional tan ligeramente integrado, tan reticente a subordinar su actividad a las directivas de las unidades “articuladoras”, presenta serios problemas de incertidumbre, requiriendo diversas formas de redundancia para poder mantener un nivel de confianza relativamente aceptable en el sistema (Landau 1969).

Los mecanismos de integración alientan un proceso decisorio más expeditivo y facilitan la coordinación de actividades. A su vez, la coordinación se encuentra condicionada por la relativa efectividad de la estructura de autoridad que regula el ejercicio legítimo del poder dentro de la organización burocrática, clarifica la jerarquía de roles y asigna los medios de control y ejecución de las decisiones atribuibles a cada rol específico²³. Como puede observarse, todas las variables pertenecientes al nivel estructural de nuestro modelo mantienen relaciones complejas y de determinación recíproca con las normas y los recursos, afectando indirectamente los niveles de productividad burocrática.

Comportamiento

El comportamiento administrativo es la última dimensión significativa de nuestro análisis. Las características de los recursos empleados y asignados por el sector público, las demandas y normas que orientan la activi-

²³ Una forma posible de articular las relaciones interorganizacionales es a través del sometimiento de las unidades involucradas a cierta forma de compulsión —basada sobre principios impersonales, liderazgo carismático o amenaza de coerción— de forma de guiar sus acciones en la dirección de los objetivos buscados. Esta es la esencia de la autoridad, o sea, la capacidad formal de decidir y conseguir que otro ejecute acciones con el propósito de llegar a determinados fines.

dad estatal y los variados arreglos estructurales que construyen la integración o coordinación de recursos, fijan las coordenadas para el comportamiento administrativo. En otras palabras, la conducta de los empleados públicos no es completamente inesperada o aleatoria: se encuentra altamente influida por sus características personales (edad, experiencia, nivel de instrucción), por sus objetivos individuales y su grado de compatibilidad ó conflicto con los objetivos institucionales, por los recursos materiales disponibles, por la naturaleza de las normas y el tipo de demandas externas a las que deben responder, por las oportunidades de interacción y el tipo de relaciones que establecen con sus pares, superiores y subordinados, o por los procedimientos de evaluación y control que deben afrontar²⁴.

Después de todo, es la actividad de seres humanos, manifestada en su comportamiento, lo que determina el nivel y la calidad de los productos resultantes de su acción organizada. Así pues, la eficiencia y efectividad de la actividad burocrática dependerá, en un sentido inmediato, de las conductas de los empleados públicos, pero tal conducta estará simplemente exteriorizando el conjunto de variables contextuales, normativas y estructurales que estimulan ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciadas hacia la acción.

Entre las variables que integran esta dimensión analítica, se pueden mencionar las siguientes: (1) el grado de identificación o motivación que se evidencia en el desempeño del servicio civil (Perrow 1986, Cook 1999)²⁵,

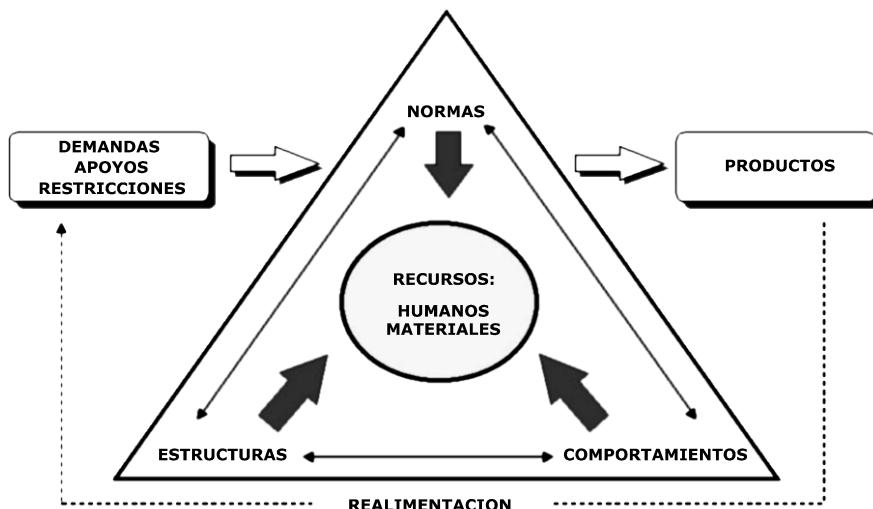
²⁴ Podría objetarse que los valores personales también juegan un rol fundamental en determinar el comportamiento, pero nuestra preocupación aquí es el comportamiento modal de los empleados públicos. Por tanto, desde esta perspectiva, tienden a convertirse en valores socialmente compartidos, que a su vez crean restricciones al sistema normativo burocrático.

²⁵ Este tema ha dado origen a varias tipologías de identificaciones y actitudes de los empleados. Por ejemplo, Presthus (1962) señala tres patrones de adaptación que parecen tener lugar en una organización: a) *upward-mobiles*, aquellos cuyos valores y comportamientos incluyen la capacidad de identificarse fuertemente con la organización, permitiendo una buena integración de recompensas personales con fines organizacionales; b) *indiferentes*, quienes tienden a rechazar el intercambio organizacional que promete autoridad, estatus, prestigio e ingresos a cambio de lealtad, esfuerzo e identificación; y c) *ambivalentes*, personas creativas y ansiosas cuyos valores entran en conflicto con los reclamos burocráticos de lealtad y adaptabilidad. A su vez, Ripley y Franklin (1982) reconocen cuatro tipos de burócratas en el proceso de implementación: a) *de carrera*, empleados que identifican sus carreras y recompensas con la agencia que los emplea, y cuyo objetivo principal es mantener la posición de la agencia y su propia posición dentro de la misma; b) *políticos*, que esperan continuar su carrera más allá del ámbito de la agencia y que tienen como objetivo mantener buenas relaciones

(2) el nivel de conflicto existente en las relaciones intraburocráticas (Thompson 1967, Lane 1999); (3) las orientaciones predominantes hacia la autoridad, la acción o el tiempo (O'Dwyer 2002); (4) la presencia de liderazgo legítimo en la administración pública (Rourke 1984, Lee 2002); o (5) los niveles de moralidad y control del desempeño (Romzeck y Dubnick 1987, Hellman et al. 2000, Roberts 2002).

En la Figura 2 puede observarse una ilustración de las dimensiones, variables y relaciones teóricas incluidas en el modelo recién descrito. Para resumir lo dicho acerca de la dinámica interna de la burocracia estatal, la figura muestra que las demandas, apoyos y restricciones comprenden las variables contextuales que operan del lado de los insumos burocráticos. Las demandas expresan preferencias sociales y decisiones de política investidas de autoridad, los apoyos incluyen el *empowerment* a la gerencia pública y la asignación de recursos, y las restricciones involucran todo tipo de variables que ponen límite a la autonomía y el alcance de la actividad burocrática

FIGURA 2
Dinámica de la burocracia



con fuentes externas a la agencia; c) *profesionales*, grupo que obtiene gran satisfacción del reconocimiento de otros profesionales; y d) *misionarios*, motivados principalmente por su lealtad a una política específica o un movimiento social que sugiere que cierta configuración de políticas públicas es deseable.

(exigencias legales, condiciones sociales estructurales, déficit financieros, presiones clientelísticas, barreras culturales).

Los recursos se ubican en el centro de la figura triangular. Las combinaciones de los mismos determinan la función de producción, pero una función de producción sólo puede existir en la medida que su contraparte, la función de objetivos, se establezca. La dimensión normativa, sobre el triángulo, es aquella que da sentido y orientación a la actividad de la burocracia, incluyendo decisiones sobre cómo deben ser utilizados los recursos para crear valor público. Las normas (incluyendo la legislación, cultura, políticas y reglas organizacionales) también determinan cómo se estructura la burocracia para desempeñar su rol institucional. Las variables estructurales (diferenciación, especialización, integración) a su vez influyen en cómo se organizan y asignan recursos a las diversas unidades burocráticas, dando lugar a ciertos patrones de división del trabajo. Tanto las variables estructurales como las normativas afectan el comportamiento burocrático, mientras que las tres dimensiones (y su interacción) acaban impactando en la productividad.

Sin embargo, también puede observarse que, en contraposición a creencias y expectativas de carácter normativo que suponen que las normas determinan las estructuras y que las normas y estructuras determinan los comportamientos, encontramos que en algunos casos, normas ↔ estructuras ↔ comportamientos ↔ normas pueden funcionar como variables mutuamente dependientes e independientes. Por ejemplo, la estructura organizacional de una agencia gubernamental dependerá, en primer lugar, de la misión y los objetivos (normas) que guían su actividad. Y el comportamiento de su personal dependerá de aquello que se supone que cada empleado debe hacer y de la posición que se supone que ocupan en la estructura organizacional. Las “flechas invertidas” normalmente pueden identificarse como signos de buropatología. El desplazamiento o cambio de objetivos puede entenderse como una situación en la que el comportamiento modifica normas, mientras que la redundancia innecesaria puede interpretarse como una modificación de las estructuras por el comportamiento. El alcance de estos fenómenos varía ampliamente, dependiendo del contexto específico considerado. En la próxima sección se introducirán elementos adicionales para entender esta curiosa dinámica²⁶.

²⁶ Este tipo de análisis es semejante al realizado por Philip Selznick sobre la Tennessee Valley Authority (TVA), en el que el foco se centra sobre las condiciones estructurales que influyen sobre el comportamiento en organizaciones formales, con un especial énfasis en las restricciones (Selznick 1949).

IV. Burocracia, poder y política pública

La mayor parte de la investigación académica sobre la sociología de la burocracia pública se origina en contextos nacionales donde la sucesión regular de gobiernos mediante elecciones, la representación legítima de la sociedad a través de mediaciones institucionalizadas, el estilo incremental de toma de decisiones, o la presencia generalizada de la negociación y el compromiso, constituyen supuestos —más que variables— del proceso político. Estas tradiciones son tan persistentes que la especulación sobre otros posibles escenarios no puede verse reflejada en (y, por tanto, estimulada por) circunstancias locales.

Sin embargo, la alternancia de regímenes políticos que exhiben ideologías y orientaciones fuertemente opuestas, y sus respectivos impactos sobre —entre otras cosas— el marco de políticas, la suerte de los mecanismos de representación, o los estilos de gestión estatal, plantean un número de cuestiones y preguntas de investigación lo suficientemente complejas como para convertir en inapropiados los modelos y conceptualizaciones existentes para capturar la complejidad de estas otras realidades. Esto es especialmente cierto en los casos donde la inestabilidad política y los cambios de regímenes no son simplemente una “anormalidad” pasajera sino el estado normal de las cosas.

Cada nuevo régimen intenta alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política y la necesidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal. Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre —como también mediante— una estructura burocrática *preexistente*. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal. Es previsible que se generen resistencias y que el comportamiento tienda a afectar las decisiones o acciones adoptadas, o al menos, a atenuar algunas de sus consecuencias.

Tales tensiones, creadas en la burocracia por el cambio de orientación de los regímenes y los ajustes producidos por los cambios de políticas —a veces vistas como síntomas de “europatología”—, han recibido escasa atención. Abundan explicaciones casuísticas y *ad hoc*. Sin embargo, la pregunta crucial permanece abierta a continuas controversias: ¿qué dimensiones y variables relevantes pueden explicar y predecir la congruencia o el

conflicto en el proceso de implementación de políticas? Un tratamiento sistemático del tema enfrenta una dificultad fundamental, a saber, el vasto número de factores intraburocráticos y contextuales que intervienen en tal proceso. Sin embargo, el progreso en este campo requerirá un esfuerzo consciente de integración del conocimiento existente, teniendo en cuenta las especificidades sustantivas, contextuales e históricas de los actores públicos y privados involucrados en el ciclo de las políticas.

La implementación de la mayoría de los programas y políticas demanda la intervención de una compleja estructura gubernamental y de varias unidades decisorias en la sociedad. El desempeño de esta red dependerá de si la sucesión y articulación de los comportamientos individuales resulta congruente con un marco normativo dado o una orientación política dada. Cada unidad decisoria estará sometida a los conflictos inherentes a las decisiones tomadas en cada nivel (v.g., el grado de antagonización producido) y a la incertidumbre derivada de la falta de conocimiento sobre el impacto de las propias decisiones. En efecto, una buena parte de los mecanismos organizacionales se destinarán a eliminar las fuentes de conflicto e incertidumbre. Aquellas organizaciones a cargo de funciones normativas (legislación, planeamiento, evaluación, control) tenderán a diseñar un sistema de regulación, estructuras administrativas, y medidas y estándares de desempeño y sanciones, con el objetivo de inducir a las unidades de menor nivel (hasta llegar al denominado *front desk* o *street level*) a desempeñarse en forma consistente con los programas y objetivos predeterminados. A su vez, estas unidades intentarán mantener un cierto espacio de decisión autónoma, de tal forma que los requerimientos funcionales asociados a la consecución de sus objetivos formales se vuelvan compatibles con aquellos requerimientos derivados de la necesidad de satisfacer otros objetivos e intereses (v.g., clientelísticos, institucionales)²⁷.

El poder de la burocracia se ha comparado usualmente con el que ejercen otros actores políticos y económicos, ya sean partidos políticos, el parlamento, la presidencia, los sindicatos, los grupos corporativos empresariales, y otros. La literatura ha prestado gran atención a este tema desde que en los años setenta y ochenta los marxistas redescubrieron la noción de “autonomía relativa del Estado” en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, y desde que los neo-weberianos comenzaron a dar una interpretación más política al tipo ideal de burocracia desarrollado por Weber y a sus advertencias sobre la

²⁷ Sobre el tema de los intereses simultáneos y conflictivos perseguidos por las instituciones burocráticas y el verdadero rol que juega el Estado, ver Oszlak (1977).

“jaula de hierro”. Por ejemplo, el Grupo de Administración Comparada (GAC)²⁸ subraya esta variable como el factor principal del desarrollo político en los países subdesarrollados²⁹; Olson (1965) y Downs (1967) la observaron desde el punto de vista de la acción colectiva; otra corriente de investigación centró su atención en el estudio de la captura burocrática (en especial, de las agencias reguladoras); y más recientemente el tema ha recibido una renovada interpretación por Evans (1996), quien introdujo el concepto de “autonomía estatal enraizada”.

Como regla general, cada unidad burocrática posee un cierto volumen de recursos de poder, que puede componerse de coerción, información, legitimidad y bienes económicos. El acceso al uso de mecanismos ideológicos se considera, usualmente, otro recurso de poder. La coerción puede o no ser aplicada de forma legítima, dependiendo de la naturaleza del gobierno en el poder y el grado en que éste se basa en el consenso social. La información es otra importante fuente de poder, y es la base de la actividad burocrática a nivel funcional. La interacción dentro de la burocracia conlleva un intercambio permanente de información o la aplicación de conocimiento (una forma elaborada de información) a los bienes materiales. Los bienes económicos son, principalmente, los recursos materiales que reciben las unidades burocráticas a través del presupuesto para la contratación de personal, la inversión en infraestructura y la atención de los gastos operativos y de mantenimiento necesarios. Finalmente, la legitimidad es una fuente de poder que puede derivarse de una o un conjunto de variables: autoridad, estatus, liderazgo, consenso y capacidad para manipular instrumentos simbólicos e ideológicos. La legitimidad de la burocracia es un recurso importante para justificar su pretensión de continuar obteniendo recursos y apoyos que aseguren su existencia.

Estos diversos recursos de poder se distribuyen de forma desigual a lo largo de la burocracia, tanto en términos del poder absoluto que poseen las diferentes agencias o unidades como en lo que respecta a la composición particular de estos recursos en cada caso. Por ejemplo, la posesión del monopolio de la coerción por las burocracias militares ha sido históricamente una enorme fuente de poder para reemplazar regímenes democráticos. A su vez,

²⁸ El CAG emergió a finales de la década de 1950 como un nuevo abordaje para el estudio de la administración pública, con el objetivo de explicar el rol y desempeño de la burocracia en países subdesarrollados. Inicialmente, fue apoyada por la Fundación Ford y las Naciones Unidas. El grupo realizó investigaciones en muchos países, en particular en Asia. Este nuevo abordaje cobró importancia en los sesenta y mantuvo su impulso hasta principios de los setenta.

²⁹ Ver, por ejemplo, La Palombara (1963), Riggs (1964) y (1971).

la asimetría de información entre agencias reguladoras y compañías privadas a cargo de las empresas privatizadas ha conducido a menudo a la incapacidad de las primeras para controlar las tarifas. Asimismo, la escasa asignación presupuestaria a ciertos programas de bienestar puede conducir a reducciones críticas en los servicios de salud, educación o acción social. En otras palabras, la cantidad y composición de los recursos de poder puede o no sostener la capacidad burocrática para resolver conflictos sociales y asignar valores de forma legítima. Los recursos de poder son vitales para reforzar la legitimidad institucional y asegurar la supervivencia y reproducción de la burocracia. Ambos objetivos están íntimamente relacionados: a mayor legitimidad, mayor probabilidad de supervivencia.

Desde una perspectiva diferente, Peters (1999) observa que la burocracia dispone de otros recursos importantes: (1) su gran agilidad, en comparación con la legislatura, para poder actuar rápidamente en distintas cuestiones, ya que no está obligada a seguir las estrictas reglas procedimentales en torno al debate y la decisión que caracterizan a la arena legislativa³⁰, (2) su capacidad para movilizar apoyos políticos con el fin de obtener mayores asignaciones presupuestarias, y (3) el hecho de que sus organizaciones y agencias poseen un grado relativamente alto de autonomía. Sin embargo, a mi entender (1) estos no son recursos de poder, sino más bien resultados que se derivan de los recursos discutidos previamente, y (2) estos resultados pueden o no conseguirse, dependiendo principalmente de la naturaleza del sistema político considerado. Por ejemplo, bajo regímenes autoritarios y patrimonialistas, o incluso en democracias débiles, las decisiones pueden encontrarse altamente centralizadas en el ejecutivo, mientras que la legislatura y la burocracia pueden jugar roles meramente formales o insignificantes.

A la vista de estos resultados contingentes, ¿es posible explicar o predecir el curso de los acontecimientos en el proceso de implementación de políticas? ¿Qué equilibrios de poder favorecen el éxito en el desempeño y la productividad burocrática? En un sentido más inmediato, y dado cierto nivel de recursos de poder, el desempeño puede explicarse en gran medida por el comportamiento de aquellos encargados de manejar las organizaciones —lo que Thompson (1967) denominara “la variable humana”—. Sin duda, el grado de motivación, el liderazgo existente, el nivel de capacitación, la orientación hacia el conflicto, la búsqueda de poder o la formación de

³⁰ La existencia de una fluida red de contactos formales e informales que mantienen los servicios de administración pública tanto hacia fuera como con los más altos niveles de toma de decisiones es interpretada por Subirats (1994) como un recurso importante para ejercer influencia sobre actores políticos relevantes.

coaliciones son, entre otros, los tipos de factores que afectan la calidad de los recursos humanos disponibles y la probable orientación de su acción. Pero a su vez, es posible afirmar que estas expresiones de comportamiento burocrático están sujetas a cuatro tipos de restricciones, que clasificaremos en tecnológicas, culturales, clientelísticas y políticas. Veamos esto con mayor detalle.

Restricciones tecnológicas y culturales

Las variables tecnológicas y culturales subsumen a la mayoría de los determinantes inmediatos del comportamiento burocrático. La consideración conjunta de estas dos variables es relativamente frecuente en la literatura especializada, a la luz de la creciente preocupación por la transferencia de tecnologías administrativas cuyos criterios de racionalidad suelen ser incongruentes con aquellos prevalecientes en los países receptores.

Las variables tecnológicas afectan al funcionamiento de la burocracia pública de dos formas diferentes. Primero, existe un tipo de tecnología íntimamente asociada con la actividad central de la organización. Por ejemplo, procesos más o menos estandarizados para la producción de electricidad, la oferta de servicios de transportes o el registro público de ciertas transacciones. Por lo tanto, hay una tecnología que puede presentar variaciones de acuerdo a la escala o el grado de innovación, pero responde al proceso básico de producción del bien o servicio inherente a la actividad, demanda un cierto tipo de cooperación y condiciona la forma en que se estructura la organización. Se le suele llamar núcleo tecnológico (*core technology*).

Segundo, cualquier organización compleja intentará eliminar fuentes de incertidumbre que operan sobre su núcleo tecnológico, ya que la legitimidad y supervivencia de la organización depende fuertemente del funcionamiento continuo y eficiente de tal tecnología. En otras palabras, bajo normas de racionalidad, la organización intentará aislar su núcleo tecnológico de la influencia contextual a través del manejo de insumos (mantenimiento preventivo, provisión de materiales, personal) y de productos (disposición de productos, política de distribución y marketing) (Thompson 1967). Para llevar a cabo estas actividades gerenciales, la organización debe observar ciertas reglas y principios relativos a la integración de recursos humanos y conocimiento especializado, dentro de un sistema tecnológico dado. Aspectos tales como el alcance del control, la departamentalización, la jerarquía, las relaciones entre coordinación y tamaño o los patrones de carrera administrativa caen en la categoría de actividades de apoyo organizacional, a la que me referiré como *tecnología de gestión*.

Los componentes tecnológicos centrales y de gestión³¹ pueden explicar por qué las organizaciones que realizan actividades similares tienden a presentar características técnicas y gerenciales similares (Powell y Di Maggio 1991)³². Los hospitales, las escuelas, las plantas de producción de acero o los directorios de planeamiento, aun operando en contextos altamente disímiles, pueden poseer por aquella razón una serie de características comunes. Ciertas normas y estándares profesionales contribuyen a reforzar estas similitudes, al conformar una suerte de subcultura tecnológica que tiende a prevalecer más allá de barreras geográficas o culturales.

Las variables culturales también ejercen una influencia homogeneizante sobre el comportamiento burocrático. Las formas en las que se percibe y categoriza la realidad, las creencias en términos de la eficacia de ciertos instrumentos para lograr objetivos, los criterios de legitimidad prevalecientes, las actitudes hacia la autoridad o las orientaciones hacia el tiempo son elementos que, conjuntamente, tienden a estandarizar las percepciones interpersonales sobre lo que debe hacerse o cabe esperar en una situación dada —reduciendo así la incertidumbre en la interacción—. Por supuesto, debe efectuarse una distinción entre la cultura organizacional dentro de las burocracias y la cultura prevaleciente en la sociedad, ya que difieren frecuentemente. En efecto, cada cultura posee su propia visión respecto a los deberes de los funcionarios públicos, y la legitimidad de sus roles está fuertemente impregnada por este elemento cultural³³. El nepotismo, la corrupción, el ausentismo —es decir, las prácticas que Parsons habría llamado particularistas— son parte de ciertas culturas, o quizás aparecen con más frecuencia en ciertos ambientes culturales que en otros. En este sentido, la cultura opera como un factor homogeneizante pero, a la vez, como elemento diferenciador frente a otras culturas. Numerosos programas de reforma administrativa se diseñan precisamente para operar sobre estos patrones culturales, partiendo de una concepción supuestamente universalista que, en definitiva, no es más que un transplante de patrones culturales extranjeros disimulados bajo la forma de tecnologías organizativas neutrales.

³¹ De hecho, estos dos tipos de tecnologías se vinculan con las frecuentemente conocidas como funciones organizacionales sustantivas versus funciones organizacionales de apoyo, o como producción externa versus producción interna.

³² Estos temas son centrales en la bibliografía más reciente sobre sociología de las organizaciones. Por ejemplo, el isomorfismo entre organizaciones ha sido discutido por Powell y Di Maggio (1991).

³³ Los burócratas alemanes y franceses, por ejemplo, tienen estatus, privilegios e ingresos altos; en Estados Unidos, los burócratas tienen bajo estatus, ingreso moderado y pocos privilegios.

Ya en 1964 Stinchcombe observó que las culturas en las sociedades en transición no incorporan a menudo las habilidades requeridas para el manejo de tecnologías complejas. Más tarde, este mismo autor ofreció un contraste provocativo entre organizaciones públicas con requerimientos tecnológicos diferentes, pero sujetas a la misma influencia cultural latinoamericana (Stinchcombe 1964, 1974). En estas sociedades, por lo tanto, las influencias homogeneizadoras de la cultura tienden a convertirse en restricciones para las organizaciones, esto es, en factores que retrasan o interfieren la acción organizacional. En las sociedades industrializadas, por otro lado, el efecto homogeneizante de la cultura pasa casi inadvertido dado el alto grado de congruencia entre tecnología y cultura. En otras palabras, los contenidos tecnológicos de la cultura son coherentes con los supuestos culturales de la tecnología.

Las observaciones anteriores confrontan a los reformadores administrativos con algunas preguntas cruciales. ¿Cuál es el grado de incongruencia tolerable entre tecnología de gestión y patrones culturales? ¿Cómo afectan las incongruencias a la eficiencia y efectividad burocrática? ¿Hasta qué punto pueden迫使se u obviarse los patrones culturales prevalecientes en las actividades de reforma? Estas preguntas no tienen respuestas simples o directas. Las unidades burocráticas que operan bajo diferentes restricciones tecnológicas o contextuales exhibirán diversos grados de tolerancia. En muchas culturas, el valor simbólico o la naturaleza ceremonial de ciertas organizaciones, su consecuente esterilidad funcional o su utilización como mecanismos para absorber desempleados, son criterios aceptables de legitimidad institucional. De este modo, en contextos tradicionales las agencias tecnológicamente sofisticadas como un organismo de planificación o un Instituto de Administración Pública pueden sobrevivir como curiosas islas de modernización encastradas en una maquinaria burocrática cuya cultura dominante es eminentemente adscriptiva y particularista.

Las clientelas y su capacidad de articular demandas expresarán distintas exigencias en términos de compatibilidad entre tecnología y cultura. En sociedades tradicionales, donde los individuos y las organizaciones no participan en estrechas redes de interés que determinan y controlan su comportamiento, la ideología, la tradición o el apego a imperativos normativos pueden ser un determinante mucho más importante que la autodeterminación o el autocontrol. La retroalimentación de la sociedad es muy escasa; consecuentemente, los burócratas individuales necesitan que se les diga lo que debe hacerse en vez de por qué debe hacerse. El patrón de comportamiento normal probablemente seguirá criterios “burocrático-normativos” más que “profesionales-clientelísticos” (Mayntz 1979). Esto indica que las

clientelas burocráticas y las condiciones políticas juegan un rol importante como fuentes de restricción adicionales de las organizaciones públicas, un tema al que nos referiremos a continuación.

Restricciones clientelísticas y políticas

A finales de los años cincuenta, Dill (1958) distinguió cuatro grupos contextuales potencialmente relevantes para definir y lograr objetivos organizacionales en empresas del sector privado: (1) los clientes (tanto distribuidores como usuarios); (2) los proveedores de materiales, trabajo, capital, equipo y espacio de trabajo; (3) los competidores por mercados y recursos; y (4) los grupos regulatorios, incluyendo a las agencias gubernamentales, sindicatos y asociaciones empresariales.

Las burocracias estatales difieren de este patrón de funcionamiento en algunos aspectos importantes. Primero, el aparato estatal en su conjunto puede ser considerado como una única y amplia organización, con pocos o ningún competidor y “grupos reguladores” y clientes bastante heterogéneos y con diversa capacidad de control, dependiendo del contexto político considerado. Segundo, la división del trabajo dentro de este aparato tiende a separar funciones, jurisdicciones y competencias de forma tal que crea virtuales monopolios sobre la producción de bienes, regulaciones o servicios. Tercero, el marco normativo de estas unidades organizacionales tiende a apoyarse, al menos formalmente, sobre criterios y directrices de alguna forma externos a la organización, en sintonía con la división del trabajo ya mencionada. Cuarto, las clientelas públicas tienden a ser “cautivas”, dada la naturaleza monopolística de la mayoría de los productos de las burocracias públicas y las redes de interés generadas alrededor de su oferta. Por lo tanto, la consideración de actores contextuales en el caso de las burocracias estatales requiere una perspectiva diferente.

Hay dos dimensiones contextuales que aparecen como particularmente relevantes para el caso de las unidades burocráticas “eslabonadas” por procesos de implementación de políticas: el carácter específico de las clientelas burocráticas y la naturaleza del régimen político. El primero es importante a la luz de las demandas, apoyos y legitimidad que pueden proveer a las diversas agencias según su desempeño. A su vez, diferentes regímenes políticos también pueden implicar marcos normativos y estilos gerenciales diferentes, con altas probabilidades de que ciertas áreas de política —y por tanto, ciertas agencias— sean favorecidas a expensas de otras. Observemos más detenidamente la forma en que estos parámetros limitan la dinámica interna de las agencias estatales, impactando así en su productividad.

Cada agencia estatal compite por ganar posiciones dentro de un espacio de políticas; en este proceso define su “territorio” o “ámbito funcional”. Una sensibilidad “territorial” muy aguda usualmente afecta el comportamiento burocrático y el nivel de conflicto entre las agencias. Como resultado de esta pugna entre agencias por la construcción y el mantenimiento de ámbitos funcionales, la fisonomía del sector público se transforma permanentemente mediante expansiones y contracciones “fronterizas”. Como fuente de legitimidad y poder de las agencias, los clientes juegan un rol fundamental en la definición de los términos y resultados de esta pugna. La efectividad de su rol dependerá, entre otras cosas, de diversas circunstancias: su origen social, su número, su capacidad de articular intereses, su proximidad y control de las agencias burocráticas y su relevancia en términos de los patrones de acumulación de capital y dominación política prevalecientes. En este sentido, la clientela puede valerse de recursos de poder similares a los discutidos previamente en esta sección.

Una agencia pública puede ocupar simultáneamente diferentes espacios de política pública. Estas diversas ubicaciones podrían facilitar el posicionamiento de la organización dentro de un mapa funcional o de política pública. La jerarquía define el nivel de autoridad y responsabilidad, introduciendo una dimensión “vertical” en el espacio de políticas. Bajo condiciones normales, un elevado nivel jerárquico implica una “territorialidad” funcional más grande; pero, al mismo tiempo, implica que los intereses que ligan a la organización con su clientela se tornan más difusos. En el espacio de política pública, un ministerio de agricultura ocupa un territorio más grande que una agencia de extensión rural. Pero la clientela del primero está constituida por organizaciones corporativas de segundo o tercer nivel cuyos intereses seguramente son más agregados y difusos que aquellos reivindicados por los productores rurales, quienes tratan con la agencia de extensión de nuestro ejemplo.

Esta observación tiene consecuencias importantes porque a menudo se afirma que el Estado carece de una posición definida en algún área de política pública. En estudios hechos sobre dos institutos tecnológicos de Argentina, la “falta de política pública” (por ejemplo, agrícola o industrial) aparece como un tema recurrente (Oszlak et al. 1971 y Oszlak 1984). La posibilidad de formulación de políticas en el área de investigación y extensión se subordinaba automáticamente a la formulación previa de una política global para el sector en su conjunto, dentro de la cual la política más específica presumiblemente cobraría mayor sentido. En esta concepción, cada área de política pública se parecería a un sistema de “cajas chinas”, en el

que las políticas mantienen consistencia interna entre ellas y ganan especificidad a medida que nos acercamos a los niveles operacionales. Simétricamente, tanto las agencias públicas responsables de un área funcional como sus respectivas clientelas también formarían un sistema de “cajas chinas” a través de diversas combinaciones estructurales, en algún sentido piramidal.

Si bien esta concepción no es totalmente errónea, ya que encuentra apoyo en la organización formal tanto del Estado como de las corporaciones, los supuestos subyacentes pueden no ser siempre válidos. En un estudio sobre el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) argentino, encontramos que los centros de investigación más exitosos eran aquellos en los que la clientela se involucraba más activamente en la promoción y el manejo de los centros y en los que el marco de políticas para el sector favorecía (o al menos no contradecía abiertamente) los proyectos y los programas de acción de los centros (Oszlak 1976). Sin embargo, la promoción de tecnología en una rama de la industria en particular no era necesariamente parte de una concepción global de política tecnológica ni era consistente con alguna definición del “interés general” de la sociedad. Por el contrario, en otras situaciones encontramos que la falta de articulación entre el producto de una organización y la demanda efectiva de su clientela potencial llevaba a situaciones en las que la iniciativa de los miembros de la organización, la influencia de estilos profesionales, o los requerimientos financieros o de asistencia técnica de organizaciones internacionales jugaban un rol más determinante en la definición de los marcos normativos de la institución (Oszlak 1972, Oszlak et al. 1971).

Estos ejemplos sugieren que, además de la distribución del espacio de políticas (o sea, la división de trabajo dentro del aparato estatal) y la estructura jerárquica, que crea otra forma de articulación e interdependencia burocrática, puede imaginarse una estratificación invisible relacionada directamente con el rol que juegan las clientelas de las agencias estatales y el tipo de régimen en el poder. Por ejemplo, un estudio realizado en Guatemala (Martínez Nogueira 1978) estableció una tipología de agencias burocráticas basadas en las relaciones entre la naturaleza de las demandas realizadas por sus clientelas y el nivel de información y capacidad demostrado por las agencias para procesar información. El grado de especificidad y articulación de demandas emergió como variable crítica para diferenciar tres tipos de organizaciones estatales. Primero, aquellas que atendían demandas relacionadas con áreas o actividades consideradas dinámicas dentro del modelo de desarrollo, dada su capacidad de generar excedentes, sus vínculos con mercados externos y la productividad resultante de las tecnologías empleadas³⁴. Segundo, aquellas unidades que enfrentaban clientelas escasamente organi-

zadas, o aquellas relacionadas con sectores o ramas más tradicionales, débilmente vinculadas con mercados externos³⁵. Tercero, agencias con clientelas similarmente dispersas y desorganizadas como las del segundo tipo, que enfrentaban demandas igualmente difusas, pero cuyos requerimientos en términos de habilidades y tecnologías eran escasos³⁶. A un nivel de abstracción distinto, esta estratificación del sector público replica, de alguna manera, la propia estructura social del país y sus patrones de poder prevalecientes. También sugiere la existencia de una estrecha correspondencia entre demandas sociales y productividad burocrática³⁷.

³⁴ Las agencias estatales relacionadas con estos sectores revelaron una gran adaptabilidad de sus estructuras internas, modos de operación y recursos, a los requerimientos de circunstancias cambiantes. Su personal estaba compuesto por miembros jóvenes y dinámicos, que alternaban frecuentemente entre el sector público y el privado. El valor crítico y el carácter estratégico de sus intervenciones les aseguraba el apoyo de sus clientelas. Estas instituciones incluían, entre otras, aquellas encargadas de la formulación e implementación de políticas económicas, la regulación del comportamiento económico y las actividades financieras. También incluían ciertas agencias que satisfacían demandas del sector público mismo, tales como los órganos de planeamiento, o las agencias de desarrollo regional o local.

³⁵ Sus funciones beneficiaron a la comunidad en general (por ejemplo, programas educativos o sanitarios, infraestructura sin economías externas para actividades dinámicas). Estas organizaciones reflejaron de alguna manera el atraso tecnológico y el carácter estático e improductivo de los sectores sociales y económicos que servían. A pesar de que el conocimiento requerido para la concreción de sus funciones era alto, su capacidad de procesar información era extremadamente baja. Las demandas de la sociedad no promovieron innovaciones organizacionales, y la tecnología disponible e instalada ejercía una fuerte inercia. Entre otras, las instituciones en esta categoría incluían aquellas en las áreas de educación, bienestar social, relaciones internacionales, y ciertos servicios públicos tales como teléfonos y gas.

³⁶ Todas las organizaciones de este tipo empleaban mucho personal a nivel operativo, poniendo en evidencia una diferenciación interna muy débil —o completamente inexistente— en términos de formulación de políticas, planeamiento y programación de actividades. Muchas instituciones solían terciarizar la elaboración de proyectos o la ejecución de obras públicas, pero exhibían una capacidad reducida de análisis y fiscalización de los recursos técnicos provistos por los contratistas. Asimismo, enfrentaban altas tasas de recambio de su personal calificado, que era atraído por el mayor prestigio y dinamismo de otras organizaciones públicas o privadas. Muy a menudo, estas unidades eran utilizadas como instrumentos de clientelismo político. Esta categoría incluía a unidades de la Presidencia, Agricultura, Obras Públicas, Comunicaciones, Puertos y algunas agencias que operaban en zonas rurales.

³⁷ Las explicaciones casuísticas a menudo excluyen esta amplia proposición. Para ilustrar el argumento, considérese el área de mantenimiento vial, un ejemplo favorito para el

Restricciones originadas en el régimen político

La dinámica intraburocrática también se ve afectada por la naturaleza del régimen político existente. ¿Cuál es el peso específico de esta dimensión explicativa y cómo influye sobre el proceso de las políticas? Sin caer en razonamientos teleológicos o conspirativos, puede suponerse con seguridad que cualquier gobierno o régimen entrante intentará implementar su programa gubernamental y controlar las opciones de políticas y los recursos necesarios para conseguir sus objetivos. Para ello, intentará incrementar el grado de congruencia entre su proyecto político y el aparato burocrático mediante: (a) modificaciones en las prioridades y los contenidos de políticas sustantivas, afectando así (positiva o negativamente) a los distintos sectores de la sociedad y, consecuentemente, a las agencias estatales y clientelas burocráticas relacionadas con tales políticas; y (b) cambios en las actividades de apoyo del sector público (v.g., tecnologías de gestión, patrones culturales). Dicho de otra forma, el régimen intentará actuar sobre las dimensiones tecnológicas, culturales y clientelísticas examinadas anteriormente.

Con respecto a los contenidos de las políticas públicas, Lowi (1972) ha distinguido cuatro tipos de políticas (distributivas, redistributivas, regulatorias y constituyentes) cuya adopción o énfasis relativo varía directamente con el régimen político. Por ejemplo, por definición, los regímenes populistas darán prioridad a programas de desarrollo rural, viviendas de bajo costo, salud pública y educación masiva. En general, este tipo de políticas redistributivas tienden a fortalecer la posición de las agencias estatales encargadas de su ejecución y la de aquellos sectores sociales beneficiados por los programas. Bajo estos regímenes, los sectores populares normalmente disfrutan de una mayor capacidad de organización y articulación de intereses. Las fallas de la burocracia estatal con respecto a programas de bienestar pueden compensarse en parte por organizaciones voluntarias, sindicatos, agencias paraestatales y redes

Banco Mundial. En general, los proyectos de mejoramiento de rutas dirigidos por el Banco no han tenido gran éxito. Como en los casos anteriormente examinados, la demanda por este tipo de servicio es escasa y desarticulada. La mayoría de los beneficios son absorbidos por conductores de vehículos e, indirectamente, por la población que vive en el área de influencia de la ruta. Las demandas, por lo tanto, no llegan fácilmente a quienes están encargados del mantenimiento. La presión comunitaria es baja, en particular porque la percepción del deterioro vial es gradual y casi imperceptible. Hay, en cambio, más incentivos para asignar los recursos escasos disponibles a la construcción de autopistas, donde los beneficios son inmediatos, tangibles y, por lo tanto, producen la adhesión de gobiernos y clientelas por igual.

sociales solidarias, esto es, por instituciones que, bajo condiciones normales, juegan un rol significativo como mecanismos de articulación social. La situación se invierte bajo la mayoría de los régimenes autoritarios antipopulares, en los que las políticas regulatorias y los intentos de “regenerar” ciertos patrones antiguos de relaciones sociales tornan relevantes a las agencias estatales a cargo de la represión y el control de las actividades sociales.

Sin embargo, más allá de las diferencias en el sector de política sustantiva en consideración (por ejemplo, defensa, educación, energía) es probable que las orientaciones e inclinaciones de los régimenes en términos de reformar las unidades de “apoyo” y las actividades de la burocracia pública también difieran. Los cambios en las estructuras de autoridad, la redefinición de fronteras de los dominios funcionales, o la reasignación de recursos son medidas típicas diseñadas para reforzar o transformar prácticas fuertemente enraizadas. Los programas de “achicamiento” estatal, descentralización, reforma presupuestaria, o los cambios en los organigramas de las organizaciones ministeriales, o las modificaciones en las reglas procedimentales, deben observarse como tentativas conscientes del gobierno para controlar su burocracia.

Los régimenes autoritarios modernizadores exhiben una fuerte tendencia a usar técnicas administrativas altamente sofisticadas. Lo opuesto es cierto para el caso de régimenes autoritarios tradicionales (o neo-patrimoniales), en los que la cultura dominante es principalmente prebendalista. En suma, el régimen político y la maquinaria burocrática pueden presentar diversos grados de compatibilidad en sus orientaciones culturales y tecnológicas y en sus prácticas; pero en la mayoría de los casos el primero procurará imponer cambios sobre la segunda, en línea con sus valores y preferencias. Por ello, en situaciones revolucionarias —como ha sido el caso de Nicaragua o Cuba, donde los régimenes patrimonialistas de Somoza y Batista fueron sucedidos por régimenes manifestamente socialistas— la transformación del sector público ha involucrado tanto acciones en el nivel político (orientaciones y beneficiarios de políticas estatales) como en los niveles cultural y tecnológico.

Para poder contrarrestar las iniciativas del régimen, las agencias gubernamentales pueden apelar a varios mecanismos y prácticas más o menos institucionalizados. En las agencias más antiguas, existe una suerte de ideología ministerial o departamental respecto a cómo deben tratarse ciertas cuestiones. En aquellas más especializadas, la gestión de información técnica a menudo constituye un recurso poderoso. El apoyo de clientelas relevantes, el establecimiento de relaciones informales o la existencia de normas que reduzcan el alcance de las atribuciones del régimen (capacidad para remover personal, derecho a huelga de los empleados públicos) operan como recursos adicionales a disposición de las agencias.

A su vez, las organizaciones y funcionarios públicos más directamente relacionados con el régimen generalmente recurren a diversas tácticas y mecanismos para incrementar su control sobre las agencias. La creación de unidades de integración y supervisión —como en las áreas de planeamiento, ciencia y tecnología o empresas públicas—; el establecimiento de jerarquías paralelas —la corporación militar (como en el caso de la mayoría de los regímenes burocrático-autoritarios) o el partido gobernante (como en el caso de México hasta no hace mucho)—; la creación de *counter-staffs* —como una Secretaría General de la Presidencia, asesores personales, personal de confianza—; la aprobación de legislación que permita al gobierno desvincular a ciertos empleados públicos; o el establecimiento de unidades *ad hoc* por fuera de la burocracia formal, son algunos de los instrumentos de los que dispone el régimen en el poder para superar la inercia y los obstáculos burocráticos.

Teniendo en cuenta esta compleja interacción, la relación entre régimen y burocracia debe especificarse en términos de contextos nacionales y circunstancias históricas diferentes. Hemos argumentado que existe una relación causal entre régimen político y organización burocrática. O, de forma más específica, la naturaleza del régimen político afecta de forma diferente a las diversas formas de interdependencia burocrática (o dinámica intraburocrática). Las transformaciones que experimenta el sector público a medida que un nuevo régimen llega al poder pueden explicarse en parte por el tipo de interacciones que ocurren una vez que quienes están en el poder intentan compatibilizar la maquinaria estatal con sus intenciones políticas.

En la consideración de los regímenes políticos, cabe plantear dos preguntas: (1) ¿cuáles son los criterios para categorizar a los regímenes como variables? y (2) ¿qué proporción de la variación en la dinámica intraburocrática puede ser atribuida a esta variable? Para contestar la primera pregunta, la literatura ofrece una gran variedad de rótulos para nombrar a los diferentes regímenes (liberal, autoritario, patrimonialista, socialista, teocrático), pero aún no se ha alcanzado consenso acerca de una clasificación común. A veces se utilizan diferentes categorías para referirse a casos similares (fascismo, corporativismo, autoritarismo-burocrático, totalitarismo). Más aún, existen problemas en la construcción de tipologías que cubran razonablemente el universo de regímenes políticos. Finalmente, ninguna categoría es capaz de aprehender el carácter esencialmente dinámico y cambiante de cualquier régimen; esto ha llevado a menudo a calificaciones que intentan dar cuenta de las fases o “momentos” de un régimen: por ejemplo, instauración, tensiones, transformación, transiciones, “salida”³⁸.

³⁸ Sobre los problemas y limitaciones para la construcción de conceptos en las ciencias sociales, ver Oszlak (2001).

La segunda pregunta requiere plantear supuestos razonables acerca de la proporción de la varianza en la interdependencia burocrática que se explica por la naturaleza del régimen; o, por caso, por las interacciones con las clientelas. Aquí, la dificultad principal yace en el hecho de que la mayoría de las características que presentan estas relaciones están —como ya hemos discutido— cultural o tecnológicamente determinadas. Puesto de otra forma, la interdependencia se ve alterada no sólo por variables exógenas sino también por tradiciones y exigencias técnicas de la relación misma. En este sentido, la dinámica intraburocrática tendría una lógica propia, independiente de las fluctuaciones y azares de la política. Por ello, es difícil establecer el “peso específico” de estos elementos permanentes de la burocracia y aislarlos de aquellos cuya variación puede explicarse por tipos alternativos de regímenes políticos o por la naturaleza de la interacción con las clientelas.

Estas observaciones no deberían desalentar futuros esfuerzos en la construcción de tipologías y proposiciones avanzadas sobre la forma en que los regímenes construyen la dinámica burocrática —un ejercicio que hemos intentado realizar muchos años atrás (Oszlak 1984)—.

Para concluir esta sección, pueden agregarse algunos comentarios finales. En primer lugar, un análisis más profundo de las restricciones mencionadas nos permite afirmar que las tecnológicas y culturales parecen estar más fuertemente vinculadas con el desempeño y la productividad burocrática, mientras que las restricciones clientelísticas y políticas tienen como preocupación compartida el tema del poder. Claramente, la tecnología y la cultura afectan directamente la forma en que se organiza la función de producción burocrática —una cuestión central para intentar identificar las razones de su bajo desempeño—. A su vez, la preocupación por el poder es inherente a su relación con las clientelas (donde la captura burocrática parece ser el principal resultado) y a las interacciones con el régimen político, donde los problemas de orientaciones de políticas y estilos de gestión son de crucial importancia. Sugeriríamos tomar esta hipótesis, y las observaciones que siguen, como futuros temas de la agenda de investigación.

Segundo, si se desarrollaran tipologías de estilos de gestión de las burocracias (derivadas del cruce entre “regímenes políticos y dinámicas burocráticas”), debería considerarse que algunas características pueden ser comunes a todo tipo de regímenes. Por ejemplo, el personal diplomático tiende a comportarse como un estrato cerrado con jerarquías claramente definidas y gran deferencia a la autoridad, independientemente del régimen en el poder. O un patrón común de apropiación y asignación de recursos, basado en una suerte de “caja única” o tesoro central, se ha convertido en la práctica

corriente de gobiernos que enfrentan severas dificultades financieras, sin importar las orientaciones políticas o ideológicas.

Un tercer aspecto que cabe destacar es la creciente homogeneidad de países con contextos históricos y sociopolíticos diferentes, como resultado de la amplia difusión de modelos y fórmulas para el fortalecimiento institucional del sector público promovida por organizaciones financieras multilaterales y agencias de cooperación bilateral.

Cuarto, en aquellos países con alta inestabilidad política y frecuentes cambios en la naturaleza de los regímenes políticos, los “retrasos” institucionales en el constante proceso de readaptación tienden a volverse crónicos. Muy a menudo, su influencia es tal que las configuraciones resultantes son mixtas, diferenciándose particularmente de los casos “puros” sugeridos por una tipología particular.

Un quinto punto, estrechamente relacionado con el anterior, es que incluso las caracterizaciones de los regímenes políticos deben ser cuidadosamente testeadas antes de avanzar en comparaciones entre experiencias nacionales concretas. Difícilmente pueda sostenerse que las democracias establecidas en América Latina, Europa del este, Asia o África son de un mismo tipo. Las diferencias son múltiples: el grado de consolidación de un sistema de partidos, la influencia remanente de los militares, la relativa hegemonía del ejecutivo frente a otros poderes y actores políticos; la difusión del prebendalismo, el poder político de fuerzas militares irregulares (narcos o guerrillas), el peso político de los sindicatos de empleados públicos, entre otros.

V. Algunas notas finales

Nuestros comentarios introductorios tuvieron la intención de proporcionar una justificación sobre por qué la presencia de las burocracias públicas en la política y en la implementación de políticas puede abordarse adecuadamente a través de un análisis sistemático del poder y la productividad como variables principales. Con este propósito, la sección II se propuso examinar las raíces históricas de la burocracia como uno de los atributos principales de la “estatidad” y, eventualmente, como un componente del proceso más amplio de construcción social. Este análisis reveló cómo y por qué un Estado nacional se origina y desarrolla, se forma la agenda (y los contenidos de las cuestiones que aguardan decisión), se formulan políticas públicas (o tomas de posición sobre cuestiones agendadas), se asignan recursos y se establecen arreglos institucionales para la implementación de

políticas. La conclusión ha sido que la burocracia puede ser entendida como un resultado de las políticas públicas en tanto y en cuanto *es lo que hace*.

La sección III presentó un modelo que intentó explicar la dinámica interna de la burocracia en términos de las principales dimensiones analíticas y variables intervinientes en el proceso de asignación de recursos, en particular las restricciones planteadas por el marco normativo de la burocracia, sus arreglos estructurales y sus patrones de comportamiento. Se consideraron también, de forma bastante general, algunas variables contextuales relevantes y la forma en que éstas impactan en la dinámica interna de la burocracia. El propósito principal de este modelo fue elaborar proposiciones tentativas sobre la forma en que las interacciones entre estas variables acaban afectando la productividad (eficiencia o efectividad) de la burocracia. Una de las conclusiones principales de esta sección ha sido que la productividad se encuentra fuertemente expuesta a incongruencias entre la racionalidad técnica y la racionalidad política en la organización de la actividad burocrática, lo cual conduce a diversas manifestaciones de buropatología.

En la sección IV se desarrolló el modelo más extensamente, al incorporar varios aspectos vinculados con las relaciones de poder que mantienen las agencias y unidades burocráticas con actores políticos fuera de su dominio, en particular con el régimen en el poder. Un examen de los diferentes tipos de recursos de poder en manos de las agencias burocráticas y otros actores políticos pareció proveer algunas pistas con respecto a cómo cada fuente de poder puede afectar la implementación de las políticas públicas. Con este propósito, se sugirió que la actividad y el desempeño burocráticos pueden ser afectados de forma distinta por las restricciones tecnológicas, culturales, clientelísticas y del régimen en el poder, cada una de las cuales fue posteriormente explorada en forma detallada.

Un elemento dinámico final es la adaptación de las burocracias estatales (en el nivel nacional y en el subnacional) a los cambios resultantes del proceso de descentralización, privatización y desregulación.

Por su propia naturaleza, los patrones de comportamiento conflictivo dentro de y entre burocracias y regímenes, tienden a alterar las relaciones formales de interdependencia presentadas en el modelo analítico, sin observar algún esquema racional formal. Una vez adoptados, estos patrones de comportamiento se institucionalizan y existen paralelamente al comportamiento prescripto. Es esta coexistencia la que introduce un elemento de permanente contradicción e induce a la contraposición de “prescripción formal-comportamiento adaptativo”, donde ciertos patrones de interacción, que realmente guían las expectativas, actitudes y comportamientos termi-

nan por establecerse. Identificar y explicar estos patrones de comportamiento (por ejemplo, por qué las burocracias actúan de la forma en que lo hacen, y cómo utilizan el poder) e incorporarlos como un dato de la realidad sin asumir patología, podría conducir a procesos de formulación e implementación de políticas quizás menos ambiciosos, pero probablemente más sensibles a la complejidad de la dinámica intraburocrática y a los límites impuestos por el contexto político. Las perspectivas de desarrollo institucional para la implementación efectiva de políticas estatales dependen en gran medida de esta creciente concientización.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1996) *La hechura de las políticas*, México D.F., Porrúa.

Allison, Graham Jr. (1999) "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", en Lane, Frederick (ed.) *Current Issues in Public Administration*, Boston, Bedford/St. Martin.

Barzelay, Michael (2002) "Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público (resumen ejecutivo)", en *Boletín Virtual TOP*, N° 3 (www.top.org.ar/publicac.htm).

Beetham, David (1993) *Bureaucracy*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Blau, Peter y Peter Meyer (1999) "Why Study Bureaucracy?", en Lane, Frederick (ed.) *Current Issues in Public Administration*, Boston, Bedford/St. Martin.

Cayer, N. Joseph y Louis Weschler (1988) *Social Change and Adaptive Management*, Nueva York, St. Martin's Press.

Cleaves, Peter (1974) *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*, California, University of California Press.

Considine, Mark y Jenny Lewis (2003) "Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand", en *Public Administration Review*, Vol. 63, N° 2, marzo-abril.

Cook, Garth (1999) "Working for the Government is Cool?", en Lane, Frederick (ed.) *Current Issues in Public Administration*, Boston, Bedford/St. Martin.

Coplin, William, Astrid Merget y Carolyn Bourdeauz (2002) "The Professional Researcher as Change Agent in the Government- Performance Movement", en *Public Administration Review*, Vol. 62, N° 6, noviembre-diciembre.

Dill, William (1958) "Environment as an Influence on Managerial Autonomy", en *Administrative Science Quarterly*, N° 2.

Downs, Anthony (1967) *Inside Bureaucracy*, Londres, Little Brown & Company.

Evans, Peter (1996) "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, N° 140, Buenos Aires.

Evans, Peter (1997) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", en Evans, Peter (ed.) *State-Society Synergy: Government and Society. Research Series*, Vol. 94, Berkley.

Garvey, Gerald (1995) "False Promises: The NPR in Historical Perspective", en Kettl, Donald F. and John J. Dilulio Jr. (eds.) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington D.C., The Brookings Institution.

Heinrich, Carolyn (2002) "Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector Implications for Government Accountability and Effectiveness", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 6, noviembre-diciembre.

Helgason, Sigurdur (1997) "International Benchmarking Experiences from OECD Countries", artículo presentado en una conferencia organizada por el Ministerio de Finanzas danés sobre "International Benchmarking", Copenhage, 20-21 de febrero.

Hellman, Joel, Geraint Jones, Daniel Kaufmann y Mark Schankernan (2000) "Measuring Governance Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies?", *Policy Research Working Paper 2312*, The World Bank Development Research Group Regulation and Competition Policy, Washington D.C.

Ilchman, Warren (1984) "Administración pública comparativa y el sentido común académico", en Oszlak, Oscar (ed.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós.

Ilchman, Warren y Todd La Porte (1970) "Comparative Public Organization" (mimeo).

Ilchman, Warren y Norman Uphoff (1969) *The Political Economy of Change*, California, University of California Press.

Jacob, Charles (1966) *Policy and Bureaucracy*, Princeton, D. Van Nostrand Company.

Knack, Stephen (2000) "Aid Dependence and the Very Quality of Need for Sustained and Rapid Income Growth? A Cross-Country Empirical Analysis", *Policy Research Working Paper 2396*, The World Bank Development Research Group Regulation and Competition Policy, Washington D.C.

La Palombara, Joseph (1963) *Bureaucracy and Political Development*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

La Porte, Todd (1971) "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organizations", en Marini, Frank (ed.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton, Chandler Publishing Company.

Landau, Martin (1969) "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", en *Public Administration Review*, N° 29.

Lane, Jan-Erik (1999) *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, Nueva Delhi, Sage.

Lasswell, Harold D. (1971) *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company.

Lee, Mordecai (2002) "Politicians and Administrators: A Partnership Doomed to a Superior-Subordinate Relationship", *PA TIMES Archives. Special Section. The American Society for Public Administration*, Vol. 25, N° 9, septiembre.

Lenin, V.I. (1971) *El Estado y la revolución*, Buenos Aires, Cartago.

Lindblom, Charles y Edward Woodhouse (1993) *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Lowi, Theodore (1972) "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", en *Public Administration Review*, Vol. 32.

Martínez Nogueira, Roberto (1978) "Bases para la formulación de una política de desarrollo de los recursos humanos del sector público de Guatemala", Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Marx, Karl (1971) *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Barcelona, Ariel (primera publicación en *Die Revolution Magazine*, Nueva York, 1852).

Mayntz, Renate (1979) "Public Bureaucracies and Policy Implementation", en *International Social Science Journal*, Vol. XXXI, N° 4.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Mintzberg, Henry (1999) *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.

Moore, Mark (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Buenos Aires, Paidós.

Nettl, J. P. (1968) "The State as a Conceptual Variable", en *World Politics*, N° 20, julio.

Nixon, Richard (1968) "Richard Nixon for President 1968 Campaign Brochures. The Nixon Stand on 'Progress with Order'".

O' Dwyer, Conor (2002) "Civilizing the State Bureaucracy: The Unfulfilled Promise of Public Administration Reform in Poland, Slovakia, and the Czech Republic (1990-2000)", Working Paper, Institute of Slavic, East European, and Eurasian Studies, California, University of California Press.

Ohmae, Kenichi (1995) *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, Free Press Paperbacks.

Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*, Massachusetts, Harvard University Press.

Oszlak, Oscar, et al. (1971) *Determinación de objetivos y asignación de recursos en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*, Buenos Aires, INTA.

Oszlak, Oscar (1972) "Diagnóstico de la administración pública uruguaya", Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Oszlak, Oscar (1973) "Indicators of Bureaucratic Performance in Third World Countries: Uses and Limitations", en *Philippine Journal of Public Administration*, Manila, julio.

Oszlak, Oscar (1976) *El INTI y el desarrollo tecnológico en la industria argentina*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

Oszlak, Oscar (1977) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", CEDES/G.E. CLACSO, Working Paper, N° 8, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1982) *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.

Oszlak, Oscar (1984) "Public Policies and Political Regimes in Latin America", The Wilson Center. Latin American Program, Working Paper, N° 139, Washington D.C.

Oszlak, Oscar (2001) "La construcción de conceptos en ciencias sociales: una discusión sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática", en *Magazine DHIAL*, Nº 17, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976) "Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación", CEDES / G.E. CLACSO, Working Paper Nº 4, Buenos Aires.

Perrow, Charles (1986) *Complex Organizations*, Nueva York, McGraw Hill Text.

Peters, Guy (1999) *La política de la burocracia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Pfeffer, J. (1982) *Organizations and Organization Theory*, Boston, Pitman.

Powell, Walter y Paul J. Di Maggio (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago-Londres, Chicago University Press.

Presthus, Robert (1962) *The Organizational Society. An Analysis and a Theory*, Nueva York, Vintage Books.

Provan, Keith y Milward H. Brinton (2001) "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluation Public-Sector Organizational Network", en *Public Administration Review*, Vol. 61, Nº 4, julio-agosto.

Przeworski, Adam (2002) "Politics and Administration" (mimeo).

Raadschelders, Jos y Mark Rutgers (1996) "The Evolution of Civil Service Systems", en Bekke, H., J. Perry y T. Toonen (eds.) *Civil Service Systems*, Indiana, Bloomington.

Rama, Martín (1997) "Efficient Public Sector. Downsizing", *Policy Research Working Paper 1840*, The World Bank Development Research Group Regulation and Competition Policy, Washington D.C.

Riggs, Fred (1964) *The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin Company.

Riggs, Fred (1971) *Frontiers of Development Administration*, Durham, Duke University Press.

Ripley, Randall y Grace Franklin (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*, Illinois, The Dorsey Press.

Roberts, Nancy (2002) "Keeping Public Officials Accountable Through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox", en *Public Administration Review*, Vol. 62, Nº 6, noviembre-diciembre.

Romzek, Barbara y Melvin Dubnick (1987) "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", en *Public Administration Review*, Vol. 47, Nº 3, mayo-junio.

Rourke, Francis (1984) *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Boston, Little Brown.

Ruffner, Michael (2002) "Governing for results", artículo presentado en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 de octubre.

Selznick, Philip (1949) *TVA and the Grass Roots*, Nueva York, Harper and Row.

Shafritz, Jay y E. W. Russell (1996) *Introducing Public Administration*, Nueva York, Addison Wesley Longman.

Skocpol, Theda (1979) *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press.

Stinchcombe, Arthur (1964) "Social Structure and Organizations", en March, James (ed.) *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally.

Stinchcombe, Arthur (1974) *Creating Efficient Industrial Administrations*, Nueva York, Academic Press.

Subirats, Joan (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, MAP.

Thompson, James D. (1967) *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill.

Tilly, Charles (1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Williamson, John (1990) "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, John (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics.

Wilson, James (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It?*, US, Basic Books Inc.

Wilson, James (1999) "The rise of the Bureaucratic State", en Lane, Frederick (ed.) *Current Issues in Public Administration*, Boston, Bedford/ St. Martin.

Yarwood, Dean y D. Nimmo (1997) "Bureaucratic Roles and Participation: Variation on Two Themes", en Frederickson, George and Charles Wise (eds.) *Public Administration and Public Policy*, US, Lexington Books.

Resumen

Este artículo intenta responder a la siguiente pregunta: ¿es posible y conveniente analizar el involucramiento de las burocracias públicas (o estatales) en la política y en la implementación de políticas a través de un análisis sistemático de las variables relativas al poder y la productividad de las organizaciones públicas? Para ello, se propone un examen de los antecedentes históricos de la burocracia y su papel en el proceso de construcción social. Este análisis revela de qué modo surgen y se desarrollan las burocracias, cómo construyen su agenda, definen sus políticas y asignan sus recursos. A partir de allí, se desarrolla un modelo conceptual que intenta explicar

la dinámica burocrática tanto en su interacción con sus clientelas y el régimen político (donde el poder aparece como variable central) como en los aspectos inherentes a su funcionamiento interno (donde los temas vinculados con la tecnología y la cultura adquieren mayor relevancia). En última instancia, para explicar por qué las burocracias se comportan del modo en que lo hacen, se señala la necesidad de que los procesos de formulación e implementación de políticas sean analizados reconociendo la compleja dinámica intra y extraburocrática cuya comprensión profunda no siempre forma parte del estilo decisorio de los gobiernos.

Palabras clave

burocracia - políticas públicas - régimen político - productividad - poder

Abstract

This article addresses the following question: is it possible and advisable to analyze the involvement of public bureaucracies in politics and in the implementation of policies through a systematic analysis of variables related to the power and productivity of public organizations? To this end, it examines the historical background of bureaucracy and its role in the process of social construction. This analysis reveals the manner whereby bureaucracies arise and develop, as well as how they define their agenda, policies, and assign resources. On this basis, a conceptual model is

developed that explains the bureaucratic dynamic in regards to both the bureaucracy's interaction with its clients and the political regime (here power is the central variable) as well as aspects inherent in its internal functioning (here themes related to technology and culture acquire greater relevance). Finally, to explain why bureaucracies behave as they do, we point to the need to analyze the formulation and implementation of policies in light of the complex intra- and extra-bureaucratic dynamic whose understanding does not always inform government decision-making processes

Keywords

bureaucracy - public policies - political regime - productivity - power