

Política y burocracia

GISELLE LEYVA PETIT

I. INTRODUCCIÓN

Durante la primera parte del siglo xx aún prevalecía la visión de la política y la administración como dos áreas de la actividad gubernamental separadas entre sí. Se continuaba así una larga tradición que señalaba una marcada distinción entre estas dos funciones. Woodrow Wilson, por ejemplo, dijo:

La administración reside fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas (...) El campo de la administración corresponde al campo de los negocios. No corresponde a los apremios y a la contienda política (citado por Peters, 1978:4).

Esta idea cristalizó en el análisis de F. Goodnow, quien argumenta que las “funciones de cualquier estado están divididas, naturalmente, en la expresión de la voluntad estatal (política) y la ejecución de esa voluntad (administración)” (citado por Mainzer, 1973:69).

La expansión del papel del Estado y la creciente delegación de decisiones políticas y de autoridad a la rama ejecutiva hicieron cada vez más evidente el hecho de que política y administración se entretujan. Dado que existe un vínculo tradicional entre las decisiones gubernamentales y la política, la literatura sobre administración pública empezó a enfatizar el estudio de la actividad política y el papel de la burocracia en el proceso de la toma de decisiones. En términos más generales, la distinción desaparece y el estudio de la administración se convierte en el estudio de la “ubicación de valores de autoridad” en el sistema político.

En relación con el poder creciente de la burocracia pública, un buen número de teóricos ha dedicado su trabajo a investigar a fondo la participación de lo administrativo en la formulación de políticas, las diferencias entre instituciones en la actividad política, la influencia de las élites tanto públicas como privadas en la toma de decisiones administrativas y el problema de a quién adjudicarle las decisiones burocráticas (ver Morrow, 1970:79).

Son éstos los elementos que constituyen el fenómeno de “las políticas de la burocracia”. Básicamente, este documento intenta revisar el conocimiento docto sobre la naturaleza del papel político de la burocracia.

Más allá de los conceptos clásicos pluralista y marxista del Estado como una entidad que instrumenta y actúa en representación de grupos de

interés que participan en el “proceso gubernamental”, o bien en representación de la clase o el sistema capitalista, el Estado se ha llegado a concebir como un escenario de actores políticos con intereses propios. Este renovado enfoque de la política de intereses deberá, además, complementarse mediante un examen minucioso del papel, poder e intereses de los actores gubernamentales con quienes interactúan los grupos de interés. Dado que la burocracia es una parte integral e importante en la estructura gubernamental de toma de decisiones, la comprensión de sus “políticas” se convierte en una cuestión crucial.

La bibliografía que parece ser relevante en este complejo problema es una serie heterogénea de estudios respecto a los diferentes aspectos de las actividades de los administradores como actores políticos. Hemos distinguido básicamente dos dimensiones en las políticas de la burocracia:

- La primera se refiere a las actividades políticas de los burócratas dentro de las organizaciones, así como los conflictos y la competencia entre instituciones para el “mantenimiento” del burócrata mismo (en términos de su posición de poder) o de la organización. Esto, según Peters, recibe la etiqueta de “las políticas de supervivencia”.
- La segunda se refiere a la función de la burocracia en el proceso político mismo: la función de hacer política de los administradores públicos.

En ambos casos, la burocracia deberá ubicarse en el contexto general del sistema político y, de esa manera, se hará referencia a las interacciones de los burócratas con otros actores políticos: los estadistas o grupos de interés.

II. DIMENSIONES DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA. I. INTERESES ORGANIZACIONALES

1. *Conflictos intra-organizacionales*

El problema de la organización interna de las burocracias no forma parte directa del fenómeno de las políticas burocráticas. Aparentemente, no tiene un efecto inmediato en la toma de decisiones en los niveles de autoridad ni en la asignación de recursos del sistema político. De hecho, el tema se ha tratado en la literatura general sobre organizaciones. Sin embargo, se trata de un problema importante debido a que afecta no sólo la posibilidad de que las burocracias funcionen eficiente, legal y racionalmente, sino que, más importante aún —por lo que se refiere a este documento—, debido a que pueden tener consecuencias significativas en la instrumentación de las políticas.

El tipo ideal clásico de Weber atribuye a la burocracia una racional-

lidad formal y eficiente, basada en el objetivo y en el carácter impersonal de las normas que rigen el comportamiento de sus miembros. Puesto que la obediencia y el cumplimiento de funciones dependen de dichas normas, es la "disciplina" la que se convierte en la base de la autoridad. Esto se apoya en las estructuras jerárquicas de control y comunicación, en las que la autoridad se contempla como un flujo descendente, con el objeto de eliminar el criterio personal.

El problema crucial consiste en que las motivaciones individuales no pueden controlarse del todo mediante relaciones de autoridad y, por lo tanto, surge una red de relaciones de poder dentro de aquellas organizaciones que pueden estar en conflicto con los niveles de autoridad.

En el concepto formal de racionalidad no caben los conflictos informales de poder, ni los márgenes individuales, ni las negociaciones. Como Diamant reconoce: "Weber centró su atención en las necesidades de la organización solamente (o bien en aquellos que la dirigen). No consideró las estructuras informales que pueden desarrollar, mediante las cuales, los burócratas tratarán de satisfacer sus propias necesidades" (Diamant, 1962:83). En realidad, existe siempre la incertidumbre y la imposibilidad de predecir la interacción humana y "cada grupo va a dar la batalla para conservar y aumentar el área en la que pueda aplicar su criterio, aun parcialmente" (Crozier, 1964:156). Tal control y criterio personal sobre un área incierta dará al individuo o al grupo un considerable poder de negociación.

A su vez, la literatura sobre teoría organizacional trató en principio este problema como un comportamiento disfuncional e irracional. El punto de vista de las relaciones humanas, con su sesgo hacia el análisis individualista basado en la incorporación de normas, no podría concebir ninguna consecuencia "funcional" o positiva de dicho comportamiento determinada por las relaciones de poder para el logro de metas organizacionales y el propio mantenimiento (ver Mayntz, 1964:97-98). Sin embargo, hoy en día prevalece el acuerdo general de que poco puede ganarse tratando las desviaciones del modelo burocrático legal y racional como "irracionales" (Diamant, 1962:82).

Más bien, se ha desarrollado dos vías para tratar los conflictos internos de las burocracias. Por una parte, las características de otros tipos ideales han sido incorporadas al modelo de Weber. Esto implica asumir la continua existencia de elementos de autoridad carismáticos o patrimoniales que se sobreponen a aquellos basados en la racionalidad legal-formal. Entonces, por ejemplo, "El patrimonialismo expresado en la autoridad personal del liderazgo, en el carisma del cargo y en la apropiación de (...) reglas organizacionales, metas y recursos, puede guardar algo de la racionalidad formal (...), corregir las disfunciones y patologías que genera la resistencia a la autoridad y las luchas de poder por ejercerlas" (Rudolph, 1979:18).

Este enfoque ha sido aplicado principalmente al análisis de burocracias

en países en desarrollo, donde los vestigios de formas organizativas más tradicionales se atribuyen a la falta de modernización política. (Ver el artículo de Eisenstadt, publicado en *La Palombara*, 1967.)

Por otra parte, se ha puesto nuevo énfasis en el análisis de las relaciones de poder informales, desde la perspectiva del comportamiento de la negociación estratégica.

Los individuos o los grupos establecen sus propias estrategias para negociar su conformidad de acuerdo con sus propios intereses y metas, dependiendo del nivel de poder o de criterio personal que puedan ejercer. El funcionamiento colectivo de la organización, por lo tanto, será el resultado no sólo de procedimientos rutinarios, sino también de juegos racionales que se llevan a cabo tanto individual como grupalmente (ver Crozier, 1964).

Hacia 1949, ya N. Long hacía notar que el poder era inherente a la administración en todos los niveles, y no sólo en el de la autoridad legal que descende en el escalafón de mando. Así, una estructura de intereses inmersa en la administración representó la fuente de poder para los funcionarios que competían con la jerarquía de autoridad formal movilizándolo grupos de apoyo (Long, 1965:14-15).

Bacharach y Lawler han conceptualizado "la política" intra-organizacional mediante la incorporación de poder, describiendo la formación de procesos de coalición y las negociaciones de grupos de interés interno, que pueden ser cooperativos o competitivos (y por lo tanto, desintegradores) (Bacharach y Lawler, 1980). Kochan ha tratado también los conflictos intra-organizacionales de las relaciones de poder y la negociación colectiva, específicamente en el sector público (Kochan, 1975). Sin embargo, un buen número de estos estudios tienen un enfoque pluralista normativo. Bacharach y Lawler, por ejemplo, sugieren que un modelo político de organización deberá permitir que surjan objetivos plurales dentro de la organización, los cuales se canalizarán a través de una red de influencia pluralista (para una crítica, consultar a Lundberg, 1981).

Por el contrario, el problema que nos ocupa, la perspectiva de la política en la burocracia, se refiere a las consecuencias de los conflictos entre el complejo sistema de negociación y la estructura de control y comunicación jerárquica para la toma de decisiones, así como la instrumentación de políticas.

Por otra parte, cuando se reconoce la existencia de relaciones de poder personal, así como de relaciones de negociación dentro de las burocracias mismas, entonces las posibilidades de tal negociación se amplían a grupos externos, particularmente a grupos de interés organizados en todos los niveles de la burocracia, los cuales fácilmente pueden incorporarse a este modelo. Este tema será discutido más adelante.

Además, esto nos permite centrar la atención en el hecho de que las autoridades tendrán que usar sus propios recursos de poder, a través de los canales de la jerarquía institucional, con el fin de controlar la red

de comunicación y propiciar el funcionamiento necesario para alcanzar las metas organizacionales.

Estos controles, cuando llegan a ser demasiado rígidos, pueden dar como resultado, según lo demuestra Crozier, círculos viciosos ineficientes. Los sistemas "burocráticos" de organización con un proceso de retroalimentación deficiente, pierden eficacia y pierden también la capacidad de adaptarse al cambio gradualmente, en tanto que los grupos o individuos tratan de mejorar o de asegurar sus posiciones en la lucha por el poder, reforzando así el círculo vicioso.

En algunos casos, el aislamiento de los estratos y un cumplimiento extremadamente ritual pueden desembocar en una "cinta roja" burocrática y en la instrumentación ineficiente de las políticas, así como en la excesiva centralización de la toma de decisiones, como lo señala Crozier en el análisis que hace de la burocracia francesa. Para Crozier, el sistema estadounidense se apoya en reglamentos y procedimientos y en la estricta delimitación de la competencia jurisdiccional, en tanto que el sistema inglés se apoya principalmente en las relaciones de compromiso y deferencia, lo cual facilita una mayor cohesión y, por lo tanto, patrones organizacionales más sencillos (Crozier, 1964:cap. VIII).

Crozier nos ofrece un interesante estudio sobre los roles burocráticos. Sin embargo, se apoya en explicaciones de orden cultural, y relaciona las formas de comportamiento político o inter-grupal en la sociedad principalmente con base en su legado histórico-cultural de formas antiguas de autoridad. Esto se ha criticado en favor de explicaciones más sociológicas, tomando en consideración básicamente las características de organizaciones específicas, o bien del sistema político mismo (Suleiman, 1974:233-387).

En relación con estos conflictos de intereses internos, se encuentra la tendencia de los grupos a retener o reformar la información transmitida a sus superiores (Peters, 1978:126-28). Varios autores, como Tullock, Downs y Wildavsky, han tratado las consecuencias de este aspecto de la burocracia en el análisis de la formulación de políticas (ver Tullock, 1965:137-42 y Peters, 1978:135, nota 59). El control de la información es, obviamente, una fuente de poder importante, tanto en las organizaciones como en el nivel global de un sistema político. Se convierte en un recurso que los actores pueden utilizar para negociar sus intereses, y para deformar o influir en los procesos internos de toma de decisiones.

Aunque el modelo de burocracia política de Allison (que se presenta con amplitud más adelante), se refiere principalmente a la competencia entre organizaciones en el proceso de la formulación de políticas, se podría aplicar a las luchas de poder y a la negociación entre grupos e individuos con diferentes intereses y objetivos dentro de las organizaciones, de manera que la determinación del objetivo y los logros de la política serían el resultado de estos procesos de negociación interna, más que de procedimientos racionales (Allison, 1971:253-54).

Estas características informales de las burocracias, la rigidez organiza-

cional y las deficiencias en la coordinación de actividades, determinan los patrones de conducta de los actores, así como el funcionamiento de la organización misma.

La literatura generalmente se enfoca a tratar las políticas de la burocracia en los más altos niveles de la administración pública y su influencia en el proceso de formulación de políticas gubernamentales. La contribución que, para nuestros fines, hace el estudio de los conflictos intra-organizacionales es señalar que los niveles inferiores de la burocracia pueden desempeñar también un papel importante en la instrumentación del proceso político. En cierta forma, esto corresponde a un fenómeno de "política burocrática interna".

Es fácil observar que la información inadecuada o deformada y los problemas de cumplimiento organizacional pueden afectar los procesos de toma de decisiones en una institución, ya sea durante la formulación de las políticas o bien cuando se instrumentan. Louis Gawthrop, en su estudio sobre el comportamiento intra-institucional, nos muestra que las burocracias públicas tienen grandes dificultades para controlar la conducta interna, puesto que no pueden depender realmente de la relación ideal superior-subordinado; y sin embargo, frecuentemente se apoyan en las relaciones de negociación y persuasión. Su capacidad de conducta innovadora se ve afectada por dichos factores de manera que el rendimiento de la institución da como resultado ajustes e incrementos a su *statu quo* previo (Morrow, 1970:80-81). Aún más, también puede haber una dimensión geográfica en estos conflictos internos. Suleiman ha señalado cómo en ocasiones los objetivos locales suplantán a los de la institución central (Suleiman, 1974:381-82).

Los burócratas que participan en estos conflictos internos están así reconocidos y actúan en favor de sus propios intereses al proteger su área de influencia o su posición en la estructura informal del poder. No son contemplados como meros instrumentos en una competencia pluralista de grupos sociales de interés. Tampoco los podemos analizar simplemente como otro grupo de interés en el proceso, debido a que cuentan con recursos especiales bajo su control. Pueden adquirir un *estatus* especial *vis-a-vis* de otros actores en el sistema político, puesto que forman parte del aparato estatal.

El reconocimiento de las fuentes de tensión dentro de las burocracias, que el modelo de Weber no contempla y son reducidas equivocadamente a desviaciones sociopsicológicas desde el punto de vista de las relaciones humanas, nos permite identificar la existencia de varios tipos de demandas, a menudo contradictorias, que se hace al personal del equipo de toma de decisiones. "Éstas incluyen las demandas que pesan sobre ellos por la cultura en general, por la naturaleza de la autoridad legítima y por la naturaleza de la organización" (Diamant, 1962:87).

2. Competencia inter-organizacional: las "políticas de supervivencia"

Básicamente, existen dos aspectos en la naturaleza política del comportamiento de los administradores públicos:

1. Pueden tratar de influir en el proceso de la formulación de políticas y, en general, en los resultados del sistema político. En esta arena política, el poder de la burocracia, que en principio se deriva de los requisitos y consecuencias de la experiencia, el control de la información, de los datos confidenciales, de los archivos, etcétera. se sostiene además, mediante las acciones que realiza como fuerza política, con sus intereses particulares y no sólo como un aparato instrumental, supuestamente neutral. Este papel en la formulación de políticas será presentado en nuestra siguiente sección.
2. Las políticas de la burocracia se convierten en un fenómeno aún más complejo cuando reconocemos que rara vez existen intereses comunes a la burocracia estatal en su totalidad (tal vez, ni siquiera, en términos de condiciones de trabajo, salarios, etcétera), debido precisamente a las luchas de poder intra e inter-organizacionales. Desde esta perspectiva, es posible analizar en qué medida afectan la asignación autoritaria de los recursos entre instituciones y, por lo tanto, entre programas gubernamentales. Esto es lo que Peters denomina las "políticas de supervivencia" (Peters, 1978:139).

No existe una clara diferencia entre esto último y el papel de la formulación de políticas. En la medida en que los presupuestos y la supervivencia organizacional afectan los programas, que son elementos de las políticas gubernamentales, éstos se mezclarán entre sí en la práctica. Sin embargo, la distinción analítica entre éstos, como dos aspectos separados de las políticas de la burocracia, es útil, ya que nos permite distinguir las diferentes estrategias del comportamiento.

De hecho, esta cuestión de las políticas de supervivencia aparece primero en la literatura, particularmente estadounidense, que se revela ante la dicotomía clásica entre política y administración.

Ésta hace hincapié en la actividad política dirigida hacia "el mantenimiento y crecimiento de la organización", según la definición que hace Peters de esta dimensión (*op. cit.*). Para los teóricos anteriores, tales como Simon, Leiper o Long, cualquier relación directa con la promoción de políticas públicas parecía ser la consecuencia de esta competencia entre instituciones.

Simon, Smithburg y Thompson discutían en 1950 si el cambio de las condiciones externas presionaba a las instituciones para superar nuevos conflictos de intereses. Las burocracias, o mejor aún, aquéllas dentro de las instituciones con el suficiente poder para hacer los ajustes necesarios, participarían entonces de la política principalmente en función de sus in-

tereses en la supervivencia de la organización a la que pertenecían y a sus programas. Lo que esto requeriría, sería la búsqueda del apoyo externo que habrían de brindar aquellos actores "políticamente fuertes y bien organizados" que pudieran influir en el proceso político y la distribución de recursos entre las instituciones. De esta manera, la institución podría obtener apoyo tanto legislativo como ejecutivo (Simon, Smithburg y Thompson, 1965:39-49).

De acuerdo con Long, la falta de un liderazgo político fuerte en el sistema estadounidense requirió que una evaluación realista de la posición del poder formara parte de la racionalidad administrativa, previniendo así una separación exitosa entre política y administración (Long, 1965:16).

Como podremos apreciar, existen diferencias importantes entre naciones, aunque esta separación no necesariamente ha tenido éxito tampoco en Europa, a pesar de la opinión que prevalece de que allá existe una mayor centralización del poder que en Estados Unidos. Las instituciones de los Estados Unidos, según Long, deben dedicarse a crear la aceptación y el consenso político que faciliten su administración. La movilización del apoyo de grupos no sólo constituye una base política de supervivencia para la organización. También permite compartir la responsabilidad de la promoción pública de las políticas, en gran medida, con el fin de influir en la asignación del presupuesto (*op. cit.*, 17-19).

La supervivencia, por lo tanto, implica la movilización de apoyo político de grupos externos, por una parte y, por la otra, una completa negociación con otros actores gubernamentales, principalmente en el terreno de los presupuestos (en los Estados Unidos esto incluye al Congreso). Lo primero se refiere a un aspecto informal de este tipo de políticas burocráticas, a través de la interacción con "actores políticos no oficiales". Lo último corresponde a un aspecto formal de esta actividad política administrativa, *i.e.*, la relación entre las instituciones y entre éstas y los políticos (Peters, 1978:140-41).

La cuestión más importante y que ha sido más ampliamente estudiada en esta "supervivencia formal" de la política administrativa, se manifiesta en el proceso de presupuesto público que implica la competencia directa y abre la confrontación entre los actores gubernamentales con respecto a la asignación de recursos y de dinero. El presupuesto, señala Long, "deberá reconocerse como una asignación de recursos políticamente expedita" (Long, 1965:19). En la perspectiva estadounidense particularmente (dada la descentralización relativamente mayor que permite más autonomía y competencia), el presupuesto se ha considerado como el área más crucial de las políticas burocráticas; yace "en el corazón del proceso político" (Wildavsky, 1965:5).

Charles Lindblom ha demostrado que el enfoque del proceso presupuestal, en la práctica, está muy lejos de ser comprensivo y de estar determinado racionalmente, así como el proceso de la toma de decisiones gubernamentales, en general, tampoco lo es (Lindblom, 1959:79-88).

No es de nuestro interés, en este documento, analizar con exactitud cómo se toman las decisiones presupuestarias entre las opciones existentes. Sin embargo, un proceso que se dice fragmentario, aumentativo en su mayoría, y que se realiza mediante negociaciones que se realizan mediante invitaciones a comer —el proceso que Lindblom calificó como “para salir del paso”—, ofrece amplias posibilidades para la negociación y la disputa entre agentes gubernamentales.

Tullock y Niskanen, entre otros autores, argumentan que las burocracias en general están altamente fragmentadas y divididas. Los subgrupos, por lo tanto, se ven obligados a competir porque rara vez existen medios centrales eficientes para la asignación de recursos. Entonces, analizan el proceso presupuestario en términos de una competencia burocrática en la que las instituciones, utilizando todos sus recursos de poder, buscan optimizar la asignación de su presupuesto. Es posible que tengan objetivos políticos pero, en gran medida, esta competencia se contempla como la necesidad organizacional de “crecer” y sobrevivir (Tullock, 1965, y Niskanen, 1973).

El mejor caso ha sido proporcionado por A. Wildavsky para los Estados Unidos. Como demostró, un departamento no sólo tiene que pelear con la oficina de presupuesto con el fin de optimizar su apropiación y probar su utilidad, sino que cada departamento también debe buscar el balance estratégico de los requerimientos de las oficinas bajo su jurisdicción, con el objeto de asegurar su colaboración (Wildavsky, 1965:18 y 33). Asimismo, las instituciones tendrán que negociar con los miembros del Congreso para invalidar las recomendaciones de la oficina de presupuesto (*op. cit.*, 42). Los burócratas podrán tomar ventaja del control que tienen sobre los datos y la información especializada para justificar sus solicitudes.

Por su parte, el ministerio de presupuestos juega un papel crucial en el proceso. Debe defender las políticas y puntos de vista del presidente y es uno de los recursos más importantes con que cuentan los políticos para controlar a la burocracia. Ésta es la razón principal por la que el proceso presupuestario no puede, como una pensaría en primera instancia, ser estrictamente racional y comprensivo, sino que, de hecho, está dominado por las políticas de supervivencia. “La burocracia busca el dinero y la autonomía para gastarlo, en tanto que las instituciones políticas buscan el control de sus fondos y los medios para asegurar los procedimientos contables en cuanto a cómo se van a emplear dichos fondos” (Peters, 1978:168).

Por lo tanto, estas agencias, estas instituciones centrales, como el ministerio de presupuestos, pueden ser, para los políticos, instrumentos de control de la burocracia. Este tipo de control político es tratado específicamente por D. Coombes, quien se refiere a éste como “el poder de la bolsa”. El presupuesto se considera en realidad como el principal medio disponible del jefe del ejecutivo para reducir la relativa autonomía de las

instituciones, y éste deberá tratar de mantener el control eficaz de la institución presupuestaria correspondiente.

Seidman demuestra cómo Johnson y Nixon entendieron el papel estratégico del presupuesto y trataron de controlar a la burocracia a través de él, ya fuera integrándolo al personal de la Casa Blanca o nombrando políticos como directores de presupuesto (Seidman, 1977:85-86 y 115-120). Sin embargo, varios autores han hecho notar que no existe un acuerdo claro con respecto a la eficacia de este control (ver Robert Nathan, *El plan que falló*).

En Europa ha tenido aún menos éxito, puesto que las instituciones presupuestarias son organizaciones esencialmente de servicio civil, y se resisten bastante a aceptar las metas de un ejecutivo o un político que intente desviar sus latitudes e influencias sustanciales en el proceso político (ver Leiper, 1965:26, y Peters, 1978:189-91).

El presupuesto también es un mecanismo importante para controlar la coordinación de las diferentes instituciones. El ministerio de presupuestos se considera el único medio a través del cual el presidente puede lograr cierta coordinación en el sistema administrativo descentralizado de Estados Unidos (Wildavsky, 1965:153). Sin embargo, esto también se aplica en algunos casos de Europa. La burocracia sueca, por ejemplo, está sujeta a la coordinación, en gran medida, a través del proceso presupuestario (Peters, 1979:346).

El presupuesto es, asimismo, una base importante para la interacción entre la burocracia y el Congreso. Huntington, por ejemplo, ha tratado más específicamente la cuestión del control que ejerce el Congreso sobre la burocracia (Huntington, 1965). Wildavsky también se refiere al hecho de que el Congreso tiene dos papeles importantes en la política del proceso presupuestario estadounidense. Por una parte, el Comité de Apropiación tiene la función de controlar a la burocracia y actúa como "el guardián de la bolsa pública". Y por otra parte, el Comité de Apropiación del Senado juega un papel que es casi de abogado entre las posiciones de las diferentes instituciones (Wildavsky, 1964:47, 52). El Congreso, así, se convierte en el blanco principal de la negociación y la búsqueda de aprobaciones informales por parte de las distintas instituciones.

La descentralización de la administración pública en el sistema político y la debilidad de su sistema de partidos condujo a varios estudiosos a creer que dicha función política de los burócratas era un fenómeno estrictamente estadounidense. Long, por ejemplo, creía que la racionalidad administrativa estadounidense, que incorpora la evaluación política, era realmente única. Para él, el sistema británico de partidos políticos, por el contrario, era lo suficientemente fuerte para proporcionar las plataformas y el liderazgo necesarios, de manera que la administración pudiera concentrarse en la consecución de los objetivos aceptados (Long, 1965:16-17).

No obstante, existe un área creciente de la literatura sobre el proceso del presupuesto público en diferentes sistemas políticos que demuestra que

las políticas de la supervivencia son a menudo la guía del comportamiento de los burócratas en su interacción entre ellos mismos y con los políticos, aún en el caso de existir diferentes intensidades y de que el control sobre las decisiones represente una fuente de poder importante para el servicio civil. Incluso, se dice comúnmente que los parlamentos europeos, en general, carecen de la capacidad técnica necesaria, especialmente en comparación con los comités del Congreso estadounidense, para controlar las decisiones presupuestarias que han sido transferidas a la rama ejecutiva y que finalmente quedan en manos de servidores civiles de alto nivel (Dogan, 1975:7-8).

Hecló y Wildavsky han analizado el caso británico y han enfocado al "burócrata político", cuyo trabajo consiste tanto en la toma de decisiones presupuestarias de importancia, como en la administración de políticas particulares (Hecló y Wildavsky, 1974:3). En esta misma línea de análisis se encuentra el estudio de Guy Lord sobre el proceso presupuestario francés (1973). El caso de Noruega es un caso especial, en el que la influencia del servicio civil en el presupuesto nacional no ha dado como resultado la competencia y el conflicto con la élite política, sino que más bien manifiesta una división cooperativa y mutuamente satisfactoria del trabajo entre ellos. Ahí, los servidores públicos de más alto nivel en el departamento de finanzas elaboran un borrador del presupuesto nacional, basándose en las estimaciones de todos los otros departamentos, el cual generalmente recibe la aprobación del gobierno sin mucha revisión y es evaluado (no se vota por él) en el Parlamento. Esto se convierte en un lineamiento para todos los departamentos e instituciones y refleja así la influencia determinante y crucial de los servidores civiles de alto nivel en el ministerio de finanzas (Higley, Brofoss y Groholt, en Dogan, 1975: 265-74).

Lo que muestran los diferentes estudios de caso es que los arreglos institucionales y estructurales de los factores de poder de cada sistema político juegan un papel crucial al determinar la extensión de la influencia burocrática en los procesos políticos, así como la naturaleza de sus políticas. Sin embargo, no se ha estudiado lo suficiente en la escala comparativa de manera que pudiera desarrollarse un modelo más general de esta cuestión, como algunos autores han señalado (Peters, 1979:349).

El aspecto informal de la política de la supervivencia es tal vez tan importante como la negociación formal con los actores políticos oficiales. Se refiere a la movilización del apoyo por parte de distritos electorales y clientelas. Los burócratas, particularmente los de dependencias sectoriales, van a movilizar el apoyo específico de parte de los grupos organizados de interés relativos a la institución, para sus solicitudes de fondos. A cambio de servicios particulares por parte de la institución, estas clientelas bien darán voz pública de su apoyo a ciertos programas o se encargarán de las actividades de búsqueda de aprobación ante el comité correspondiente. Esta relación entre grupos de interés, institución y comité es bien

conocida en la literatura estadounidense como el "triángulo de hierro" (Peters, 1978:171 y 197, nota 10). Obviamente, este tipo de actividad informal está intrínsecamente vinculada con los intentos que realizan los grupos de interés para influir en las políticas y en el papel de los burócratas en la formulación de las mismas. Volveremos sobre este aspecto en nuestra próxima sección.

Wildavsky demuestra que una de las estrategias más importantes de la que disponen los burócratas en las "políticas del proceso presupuestario" es el cultivo y la expansión de clientelas para el apoyo público (Wildavsky, 1965:65-66). En esta "lucha por el poder", Rourke nos dice: "toda institución ejecutiva depende, en gran medida, de su habilidad para obtener apoyo público (...) El administrador, como el político, debe cuidar su distrito electoral para asegurarse su propia supervivencia, y tiene la tarea de crear un fondo de apoyo público continuo como parte indispensable de su quehacer burocrático" (Rourke, 1965:187).

Los subsistemas de clientelas-legislatura-burocracia son aún más importantes en el nivel de las oficinas (las oficinas son parte de un departamento). Como argumenta Seidman, las oficinas son las fuentes reales de poder burocrático y frecuentemente retienen considerable autonomía del gabinete presidencial, aun cuando el jefe del departamento sea un político (Seidman, 1977:115). Igualmente, Fenno se ha referido al problema de la autonomía de las oficinas. La base de esta autonomía es que la oficina posee su propia base de apoyo independiente a la que puede recurrir. "Cada oficina gubernamental tiene un interés creado, una constante preocupación, la supervivencia (...) debe cultivar actitudes de apoyo y de simpatía" (Fenno, en Rourke, 1965:122). Se va a dirigir, entonces, en ambas direcciones: a la legislatura y a los grupos privados de interés. Como explica Fenno, "esta mutualidad de intereses puede crear una concentración de poder la cual puede, a su vez, minar la autoridad del secretario sobre el departamento" (*idem.*).

La asignación presupuestaria es una decisión política importante en la medida que determina qué programas y qué políticas tendrán prioridad. Pero hemos tratado de mostrar que el proceso mismo involucra estrategias específicas para su crecimiento y supervivencia por parte de las burocracias, y que es un medio crucial disponible para los políticos, tanto en el legislativo como en el ejecutivo, para el control de la burocracia. No siempre es efectivo, y mucho menos en Europa que en los Estados Unidos, dados los arreglos institucionales y la división del trabajo en los diferentes subsistemas políticos.

También se ha señalado que el ministerio de presupuestos, en los Estados Unidos, el Tesoro en Inglaterra o el ministerio de finanzas, en otros países, tienen una posición poderosa y estratégica. Ello puede conducir a la aplicación efectiva del control sobre la burocracia o socavarla, puesto que estas instituciones centrales pueden ganar cierta autonomía y también afectar las decisiones de asignación de fondos de acuerdo con sus

propios intereses y objetivos. Éstas han sido descritas como “la élite dentro de la élite” (Brittan, en Dogan y Rose, 1971:426).

Finalmente, se ha demostrado que las distintas instituciones se apoyan en las relaciones clientelistas con objeto de movilizar apoyo público efectivo para sus propias “políticas de supervivencia”.

Wildavsky concluye que el resultado típico, en el contexto estadounidense, es un sistema de poder fragmentado en el que la negociación se realiza entre muchos centros de influencia dispersos, donde los participantes buscan apoyo (Wildavsky, 1964:131). Lo anterior, ciertamente, apoya el punto de vista del sistema político estadounidense como pluralista. La descentralización de las instituciones administrativas, la división del poder y el débil sistema de partidos son mencionados frecuentemente como factores que intensifican este tipo de comportamiento político de la burocracia estadounidense.

Sin embargo, aunque de menor intensidad, con menor conflicto o con menos autonomía para comprometerse en la competencia abierta formal e informal, es muy posible que las burocracias en la mayoría de los sistemas políticos estén tomando parte en algún tipo de “políticas de supervivencia”. Como ha quedado demostrado en la revisión de la literatura sobre el tema, es un asunto que no puede descubrirse en un enfoque institucional formal por sí mismo, sin tomar en consideración otros factores de conducta, funcionales y estructurales que puedan determinar las reglas que gobiernan dichos procesos políticos.

III. DIMENSIONES DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA. II. EL PAPEL DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

1. *Introducción*

Nos adentramos ahora en otra cuestión crucial del análisis de las políticas de la burocracia. Éste es un tema al que la mayor parte de la literatura revisada da prioridad y en el que se centran casi exclusivamente la mayoría de los teóricos europeos: el papel político de la burocracia en el proceso de formulación de políticas. Este tema se ha convertido en el punto central del estudio de la burocracia en los sistemas políticos modernos debido a los renovados argumentos de teóricos tales como Burnham, Galbraith, Meynaud y Bell, sobre la emergencia de una élite tecnocrática o administrativa en la sociedad post-industrial, que puede penetrar en la mayoría de los sectores de la actividad estatal (Putnam, 1976:203-05).

En su capítulo clásico sobre la burocracia, Weber reconoce que los burócratas pueden adquirir una posición de poder con base en su experiencia, confidencialidad y conocimientos. Sin embargo, él parece trazar una línea entre el alcance de las políticas y el de la administración, en tanto que, al mismo tiempo, reconoce que “cada problema, no importa

cuán técnico pueda aparecer, puede asumir una importancia política y su solución puede estar decisivamente influida por consideraciones políticas" (citado en Diamant, 1962:84-85). El tema básico parece ser la naturaleza de la burocracia como un "instrumento neutral de autoridad".

Como conclusión de su análisis a las críticas de Weber y a algunos estudios empíricos, particularmente los de Gouldner, Diamant plantea la siguiente propuesta sobre el tema: "La burocracia no es una herramienta neutral, sino que refleja las condiciones existentes en la política y en la sociedad (...) en aquellas sociedades en las que existen pocos conflictos, la burocracia basada en la habilidad y la experiencia va a funcionar muy bien; en donde los acuerdos son débiles o existe una carencia de ellos, la burocracia, inevitablemente, se verá arrastrada al conflicto" (*op. cit.*, 87). La interrogante que permanece es si la función política de la burocracia sólo queda manifiesta en situaciones de conflicto o si es inherente (y en cuyo caso con qué características) a la naturaleza de la administración pública. Con esto en mente, hemos enfocado nuestro estudio de la literatura existente que toca este tema.

El concepto de burocracia, particularmente como se ha utilizado en este documento, se refiere en general a todos los servidores públicos. Si hemos de analizar la influencia de la burocracia en el proceso de formulación de políticas, podemos distinguir inicialmente entre dos grandes rubros: aquel de la formulación de las políticas y el de su instrumentación. En ese caso, deberá separarse a la burocracia de más alto nivel, que muy probablemente tendrá un papel especial en la toma de decisiones gubernamentales, del resto de la administración pública.

La dicotomía clásica entre política y administración ha sido ya rechazada como empíricamente insostenible. Como señala Lindblom, "hemos comprendido (...) que a niveles suficientemente altos del sistema administrativo, los administradores inevitablemente 'hacen' política" (Lindblom, 1968:75). O bien, como lo describe otro autor, "las funciones de servicio público, están muy cerca del corazón del gobierno (...) este hecho por sí solo, hace que la burocracia se aproxime a la determinación de la agenda nacional" (Morstein Marx, en La Palombara, 1967:94).

La literatura relativa al papel político de los burócratas, en gran medida centra su atención en la naturaleza de la influencia que la burocracia ejerce en la iniciación y formulación de políticas, y, de manera correlativa, en su relación con los políticos de los diferentes sistemas. De hecho, los burócratas y los políticos también se involucran en otras actividades que sólo se relacionan indirectamente con su preocupación conjunta en las políticas (como la distribución de recursos, etcétera), pero son principalmente las actividades relativas a la formulación de políticas (y las relacionadas con el presupuesto, como ya vimos) "las que involucran a ambos grupos, al menos de manera potencial" en un "territorio competitivo" (Aberbach, *et al.*, 1981:20). Por lo tanto, el mayor énfasis se coloca sobre los servidores públicos de alto nivel. "En donde uno se preo-

cupa por el papel relativo de los burócratas y legisladores en la formulación de las políticas públicas (...) únicamente aquellos servidores públicos a niveles relativamente altos en la jerarquía constituyen la burocracia relevante" (La Palombara, 1967:7).

Por otra parte, los burócratas de un nivel inferior y los administradores de campo también pueden tener un papel político importante, de diferente naturaleza, puesto que ellos son los hombres y mujeres que "traducen lo que existe en el papel para satisfacer las necesidades de las situaciones humanas", *i.e.*, ellos pueden influir la instrumentación de las políticas, según se refieran a "víctima" o "beneficiario", pero también porque aquellos que toman las decisiones deberán apoyarse sobre esta importante fuente de retroalimentación de información. El problema del cumplimiento organizacional en este proceso de retroalimentación ya ha sido tratado.

Nos referiremos respectivamente a cada una de estas dos etapas aunque la primera será, en gran medida, la más importante. Cristoph, en su estudio de la alta burocracia inglesa, distingue cinco papeles políticos: formulación de políticas, instrumentación de políticas, protección política mutua, demandas presentadas por las clientelas y conflictos administrativos (citado en Dogan, 1975:5). Con base en la literatura revisada, encontramos de mayor utilidad tratar a los tres últimos papeles políticos como aspectos presentes en los dos primeros niveles del proceso político que hemos distinguido.

2. *Formulación de políticas*

Podemos identificar tres formas generales de analizar esta cuestión. Estas tres formas no son mutuamente excluyentes. Un autor puede destacar diferentes aspectos en distintos tiempos, puesto que el fenómeno de las políticas de la burocracia no es sólo complejo por sí mismo, sino que varía ampliamente entre los distintos sistemas políticos. Sin embargo, podemos seguir, en mayor grado, la interesante tipología de enfoques, o "imágenes", que nos ofrecen Aberbach, Putman y Rockman (1981:4-20), teniendo en mente que sólo se trata de distinciones analíticas:

- a) Los burócratas pueden participar en la formulación de políticas, estrictamente con base en su experiencia y proporcionando los hechos.
- b) También pueden participar en el proceso, principalmente para la defensa de sus intereses personales u organizacionales o los de otros grupos de interés, ya sea para el manejo de conflictos o para la protección de las peticiones de sus clientelas.
- c) Pueden, finalmente, adoptar una orientación de partido o bien adoptar un papel totalmente "híbrido", político-administrativo, como es el caso de las designaciones políticas.

A) *La imagen del técnico*

Uno de los primeros postulados del papel de formulación de políticas por parte de los burócratas fue el de que ellos aportan los hechos y el conocimiento en el proceso de la formulación de políticas. En la tradición de la teoría política de la administración pública, la demanda por el ejercicio del poder político para los administradores se justificaba en términos de las condiciones y complejidad del mundo moderno, lo que requería de “un cuerpo de burócratas grande y bien capacitado, de administradores y expertos”, *i.e.*, la necesidad de una clase gobernante (Waldo, 1948: cap. IV). Como demuestra este autor, el surgimiento del “administrador”, como fuerza primaria y no como herramienta, se justificó en aquellos trabajos que se hicieron en un principio, como el de Lowell, en términos de la experiencia y el profesionalismo que éste podía aportar al gobierno.

Algunos, como Herring, debatieron que una burocracia fuerte y bien capacitada no sería presa de grupos de interés, sino que, en cualquier caso, los equilibraría a todos. Otros, como Piffner, contemplaron a la burocracia como una clase de técnicos administrativos “justos y sabios”, como los guardianes de Platón: “ellos conocen el bien y por lo tanto están calificados para la función de gobernantes” (*idem*). Estamos tratando, como declara Waldo, con la teoría de una clase gobernante basada en la meritocracia.

Esta tendencia fue, hasta cierto punto, continuada por los teóricos de la “tecnocracia”, *i.e.*, el gobierno de los técnicos, aunque con el temor de que se hicieran políticamente insensibles y su respuesta política fuese menor. Ellos sostenían que para un burócrata bien capacitado de alto nivel —para el “tecnócrata”—, la técnica debe reemplazar a la política y que “el interés público será mejor atendido por una formulación de política coherente y racional (...) de manera que tienda a contemplar el proceso de negociación y compromiso entre intereses con cierto desprecio” (Ridley y Berger, citado en Putnam, 1977:385).

Está claro, en este tipo de enfoque, que existe un contraste entre una racionalidad política y una racionalidad administrativa. Esto lo expresó Morstein Marx, por ejemplo. “En nuestro mundo moderno”, dijo, “la cruda prueba de la fuerza política no es una fuente de política pública satisfactoria. La contribución de la burocracia moderna, opuesta a la interacción irrestricta de las fuerzas políticas, es el factor de racionalidad” (Morstein Marx, 1957:25). Reconoce que las influencias externas tanto políticas como sociales y culturales pueden crear ciertas características ajenas a la meritocracia burocrática, presentes con mayor frecuencia en otro tipo de organizaciones, como las de una casta o un patronazgo (*op. cit.*, 54). No obstante, argumenta que como un “gran gobierno” desarrollado, con un papel de apoyo mayor, la sociedad industrial, por su propio interés, presionaría para alcanzar una operación eficiente de la maquinaria administrativa gubernamental y esto requeriría de cuatro puntos esenciales de

la administración pública como una meritocracia: racionalidad, responsabilidad, competencia y continuidad (*op. cit.*, 34). Así, el papel de la burocracia es proporcionar los “hechos (información) necesarios para la formulación y ejecución de políticas públicas” y para poner “la política propuesta en la prueba ácida de las relaciones causa-efecto” (*op. cit.*, 42). Más allá de este papel institucional, Morstein Marx argumenta que los servidores públicos pueden plantear la cuestión de sus derechos a las actividades políticas partidistas pero, con distintos propósitos, los sistemas políticos han tratado de evitar que dichas actividades afecten su comportamiento responsable como funcionarios públicos (*op. cit.*, 143). Y aún más, la burocracia estaría limitada en la formulación de políticas, por la vigilancia partidista o legislativa, o bien por el ejecutivo mismo (Morstein Marx, en La Palombara, 1967:81). El autor parece creer que esto es posible.

Por el contrario, el control de la información especializada en las decisiones políticas de importancia, así como la experiencia, han sido ampliamente reconocidos como una fuente crucial de poder político en manos de los servidores públicos de alto nivel, en un momento en el que los parlamentos, particularmente en Europa, han visto declinar su poder en parte debido a la carencia de habilidades técnicas necesarias para el complejo manejo del mundo moderno, y cuando aun los ejecutivos políticos han tenido que delegar buena parte de su responsabilidad en la toma de decisiones a servidores públicos calificados (*cf.* Peters, 1979:347-48 y Dogan, 1975:7).

Incluso, es la posibilidad de neutralidad de esta participación lo que hasta ahora comúnmente se ha cuestionado; Miliband plantea esta duda en su reflexión sobre los servidores del Estado:

En cuanto a la manera en que se ejerce este poder, la noción de “neutralidad” que a menudo se le aplica, seguramente es engañadora en grado máximo; en realidad, un momento de reflexión de seguro sugerirá que esto es absurdo: los hombres que están profundamente inmersos en los asuntos de interés público y quienes sustentan una función importante no sólo en la aplicación, sino también en la determinación de políticas, como sin duda es el caso de estos hombres, no resulta posible que se vean libres de ciertas inclinaciones ideológicas definidas (...) y estas inclinaciones no pueden sino afectar el carácter y orientación del consejo que den, y la forma en que ellos enfoquen sus tareas administrativas (Miliband, 1969:119-20).

La crítica básica a esta imagen es, por lo tanto, que los hechos proporcionados por un experto supuestamente neutral estarán vinculados con valores, teorías, preocupaciones y actitudes.

La planeación se ha convertido en otra función crucial relativa a la experiencia. Un análisis importante de “las políticas de la experiencia”, particularmente vinculado con este nuevo papel de la planeación, ha sido presentado por Benveniste. El aspecto político del papel del experto yace

en el poder que puede adquirir a partir de su habilidad para manejar el reto de la incertidumbre que incrementa la necesidad de planeación (Benveniste, 1972:23-24). Los expertos se ocupan de las políticas a largo plazo para reducir la incertidumbre, en tanto que los "príncipes" modernos (ejecutivos políticos) comúnmente dependen de las consideraciones a corto plazo (procesos electorales o presiones provenientes de otras facciones políticas). Ésta es la razón por la que el papel de experto, aun cuando él esté consciente de su dimensión política, con frecuencia se presentará como apolítico, sin influencia directa en el proceso político de toma de decisiones, obteniendo así el acceso al poder social sin la necesidad de la elección política (*op. cit.*, 65).

Lo importante es que el experto se ha convertido, de hecho, en parte del proceso de planeación y de formulación de políticas, con base en su conocimiento técnico. Él ha adquirido, en este proceso, poder a partir de su papel y acceso a los poderosos. Las implicaciones políticas son el abandono de una definición convencional del papel del experto técnico no involucrado y la adopción de una orientación de "planeación intencional" que en particular requerirá de un experto políticamente consciente para la formación de una coalición con aquellos que instrumentan las políticas, los beneficiarios y, finalmente, el "príncipe", en apoyo de las políticas que se consideren necesarias para resolver los problemas complejos (*op. cit.*, 130). El tema general de Benveniste es que, para el experto exitoso que hoy día participa en la formulación de políticas, los hechos, la racionalidad y el conocimiento tecnológico son no sólo restricciones dominantes en el proceso, sino también las fuentes de su poder; no obstante, las negociaciones y el apoyo político han de reconocerse como parte de la dimensión política de su "nueva" función.

En este sentido, Benveniste da un importante paso más allá de Morstein Marx al describir más concretamente la manera en que la función de un burócrata de alto nivel en la formulación de políticas es de carácter político. Aun si adopta objetivos de carácter técnico y trata de llevarlos a cabo, inevitablemente se verá envuelto en fricciones y conflictos con otros administradores, con políticos, con "realizadores" y con grupos externos, que los obligarán a fomentar el apoyo para las políticas que defiende.

La "neutralidad responsable" en la formulación de políticas ha sido sumamente cuestionada en estudios contemporáneos sobre la burocracia estatal nada más que como un concepto idealizado, como la imagen de una función totalmente instrumental de la administración que había sido desaprobada previamente.

Sabemos, como indica La Palombara, que los grupos de la sociedad que buscan poder e influencia tratarán de acercarse a los centros de decisión administrativos esperando "ejercer algún tipo de presión sobre las decisiones claramente políticas que emanan de la burocracia" (La Palombara, 1967:15). Y también sabemos que muchos de ellos con frecuencia lo logran.

El simple hecho de las "políticas de supervivencia", que aquí analizamos, crea una "arena burocrática" en la que se requieren apoyo y aliados. Se ha demostrado que las credenciales curriculares de los políticos, particularmente en el ejecutivo, están cuestionando cada vez más el monopolio de la experiencia burocrática (Putnam, 1976:207). Por lo tanto, esta imagen estrictamente técnica del papel de la burocracia en la elaboración de política es, al menos, incompleta. No obstante, ciertos estudios empíricos sobre actitudes y expectativas del papel han demostrado que tampoco es totalmente insostenible. Como de costumbre, la realidad es más compleja.

Estudios realizados, como los de Putnam (1977), Suleiman (1974) o Aberbach (1981) han probado de manera definida que los altos servidores públicos, en su mayoría, están conscientes de su participación como los que toman las decisiones en el proceso de formulación de políticas. La base de dicha participación ciertamente no es percibida de manera homogénea por los burócratas y varía considerablemente en los diversos sistemas políticos. Pero existe evidencia de que ellos aportan hechos y conocimiento técnico al proceso.

Al poner a prueba las hipótesis de la mentalidad tecnocrática en la Gran Bretaña, Alemania e Italia, Putnam informa que es más posible que se adopte un enfoque apolítico, técnico, para las decisiones políticas por aquellos que han sido capacitados en las ciencias naturales, mientras que los científicos sociales británicos y alemanes están más cercanos a la política (inclusive a una orientación partidista en Alemania). Italia parece estar más cerca a la imagen técnica (Putnam, 1977:396-97). En su estudio de los directores y miembros del gabinete francés, Suleiman demuestra que los directores prefieren considerar su trabajo como administrativo y que las funciones del gabinete son vistas como los aspectos políticos de sus propuestas técnicas (Suleiman, 1974:223-33). El director se ve a sí mismo como el "guardián del conocimiento técnico y especializado que él aporta al ministro" (*op. cit.*, 228).

Sin embargo, Suleiman también demuestra que los directores se consideran a sí mismos como los responsables principales del establecimiento de políticas y lineamientos. Los miembros del gabinete no son reconocidos como los que hacen esto sólo con base en los asuntos de orden técnico, sino también como un medio para participar en la política, donde están en juego sus propios intereses, y sin aceptar las responsabilidades que implica la política (*i.e.*, las elecciones). Así, aun si los directores reclaman su participación, como lo sugiere esta imagen técnica, también es cierto que esta actitud es parcialmente un medio de protegerse y proteger su autonomía de los "políticos" (ministros y miembros del gabinete) en la famosa "bataille des competences" y por lo tanto, es parte del juego de la política.

Finalmente, Aberbach y sus co-autores presentan la diferencia entre la orientación de la función de los burócratas y políticos en la formula-

ción de políticas. Los burócratas de alto nivel sí perciben su papel como más "orientado hacia los hechos" y más técnico y de esta forma proporcionan cierta evidencia a la presente imagen. Aun en el caso estadounidense, considerado como una excepción, dada la cercana similitud entre burócratas y políticos en la concepción de sus funciones, los servidores públicos indican con mayor probabilidad un papel "técnico" que los ejecutivos políticos (Aberbach, *et. al.*, 1981:91-94). No obstante, esta imagen es sólo parcialmente exacta, porque los burócratas también definirían sus funciones en términos del avance de las demandas de las clientelas o del manejo de los conflictos.

Parece necesaria una concepción menos "idealizada" de las políticas de la burocracia para analizar su papel actual.

B) *La imagen de las políticas de interés*

Más allá de su papel técnico, la burocracia ha sido analizada como grupos de acción con intereses propios, como mediadores en conflictos o en intereses organizados, y como protectores de los intereses de clientelas específicas.

Cuando se trata de las políticas de la supervivencia, se presentan argumentos en apoyo de la idea de que los burócratas pueden considerarse como grupos de acción con intereses propios. Esto tiene efectos importantes en sus actividades como formuladores de políticas. Quizás el análisis más representativo con este enfoque es el "modelo de política burocrática" de Allison y Halperin. Ellos plantean que hasta la política de seguridad nacional, que afecta a la sociedad como un todo, es "de orden político", al punto que es también el resultado de un proceso de negociación entre participantes que están colocados jerárquicamente en el gobierno (Allison y Halperin, 1972:43).

Este modelo tiene alcance directo en otras áreas de la toma de decisiones. Los actores en los niveles más altos del gobierno adoptarán una posición en los tópicos que conciernan a sus intereses de acuerdo con la evaluación de los resultados que deseen. Esto incluye al jefe del ejecutivo, quien muy probablemente tenga mayor influencia, aunque no demasiada, en las decisiones más relevantes.

El objetivo principal de los participantes es mantener su poder, traducido en influencia efectiva en los resultados de las políticas instrumentadas. Esto dependerá de las ventajas que obtengan mediante la negociación formal e informal (puesto, información, etcétera) así como las habilidades políticas aplicadas al juego (Allison, 1971:168).

En el contexto de las propuestas técnicas y de las imágenes compartidas con respecto a los tópicos, y dadas las restricciones organizacionales (programas establecidos, procedimientos operativos y canales de acción), este modelo centra su atención con mayor detalle en los líderes individuales

de un gobierno y en las políticas, entre ellos mismos, que determinan las opciones gubernamentales más importantes. En este caso, por lo tanto, los burócratas de más alto nivel están entre los actores políticos que negocian la decisión de una política gubernamental. Ellos son participantes con intereses propios.

Debemos destacar que los autores no sólo se refieren a un interés personal por mantener el poder y de un avance hacia la cúspide. Esto probablemente sea un factor dominante en sistemas políticos en los que los burócratas pueden aspirar a las posiciones más altas del ejecutivo. También existen metas políticas, adoptadas por los participantes, e intereses organizacionales (Allison y Halperin, 1972:48-49). Lo primero nos recuerda la función del experto, cuyo objetivo es reducir la incertidumbre mediante la defensa de ciertos objetivos políticos. Lo último es un punto importante. Es un corolario a las "políticas de supervivencia", que hemos definido como enfocadas principalmente a los procesos presupuestarios y a la asignación de recursos entre instituciones. En este caso, los intereses de la organización, representados por algunos de los participantes, se traducirían a mantener la autonomía de la organización, particularmente con respecto a la formulación de políticas.

Todos estos motivos están mezclados entre sí y su peso relativo parecería depender del tipo de cuestión en juego, del tipo de sistema político y de la posición que el actor ocupe en el gobierno. Si existe una mayor responsabilidad de los burócratas, ya sea ante ejecutivos políticos o ante el congreso, ellos tendrán que poner un peso mayor a los objetivos de la política, puesto que la "reputación" de la institución puede estar en juego. Si el burócrata de alto nivel se encuentra en una posición estratégica, su interés personal y la concepción de su papel pueden ser mucho más importantes que los intereses organizacionales. Esto último podría ser aún más importante si su poder dependiera de la autonomía o de la relevancia de su organización.

Aunque este modelo de "políticas burocráticas" parece muy aclaratorio, se le han hecho críticas muy importantes que deben tenerse en mente. La mayoría de ellas se refieren al olvido del poder de los ejecutivos políticos, y particularmente del presidente, para dominar la formulación de políticas cuando ellos están involucrados activamente con una cuestión, para seleccionar los servidores públicos de alto rango, y aún más, para establecer las reglas de juego (Rosati, 1980:245-46). Este autor, entre otras cuestiones, señala un punto que nos recuerda al argumento de Lowi sobre la existencia de diferentes arenas políticas, de acuerdo con la importancia y el nivel de agregación de las cuestiones en juego. Según Rosati, habrá ciertas cuestiones que serán lo suficientemente críticas para requerir del "dominio presidencial" en la estructura de la toma de decisiones.

Cuando la participación presidencial es baja, pero las cuestiones aún son importantes para la burocracia de alto nivel, ésta dominará el resul-

tado. De otra forma, existirá una “dominación local” del proceso en una sola organización o región (*op. cit.*, 247).

Es importante distinguir el nivel de la política en juego y analizar a los ejecutivos políticos (y particularmente al presidente o al primer ministro) como actores separados, puesto que su poder y sus funciones pueden ser sustancialmente distintos. Políticos y burócratas de alto nivel probablemente difieran como formuladores de políticas; ambos grupos incluirán temas distintos en la agenda pública. Los burócratas son más receptivos a la retroalimentación de información proveniente de quienes instrumentan las políticas y de su clientela organizada y específica. Los políticos son más sensibles a fuentes más difusas del descontento público. Conforme es mayor el nivel de conflicto en una cuestión, particularmente cuando implica la redistribución de poder o de recursos entre grupos organizados de base más amplia, hay más probabilidad de que el político participe activamente en la construcción del consenso y en la formulación de las políticas correspondientes (Aberbach, *et al.*, 1981:9-15).

También pueden existir variaciones entre los diversos países que deben ser estudiados. De hecho, Richard Neustadt plantea que estas diferencias entre naciones en los procesos de toma de decisiones —en sus “políticas”— son factores importantes en los conflictos internacionales, cuando el funcionamiento y las restricciones de un gobierno son malentendidos o bien ignorados por la otra nación y, por lo tanto, no se toman en consideración dentro de las expectativas y estrategias de acción (Neustadt, 1970).

Finalmente, el modelo de Allison parece también demasiado centrado en el poder ejecutivo. ¿Qué papel juegan, entonces, los miembros del congreso y los grupos de interés?

La transferencia de poder de los parlamentos al ejecutivo, y finalmente a la burocracia, es ampliamente reconocida como una fuente importante de influencia de los servidores públicos en la formulación de políticas, especialmente en Europa (ver Ehrmann, en Dogan y Rose, 1971:333; Dogan, 1975:7). No obstante, también se argumenta que existe, de hecho, una especialización funcional en el sistema político, de manera que la influencia acrecentada no se ha presentado en todas las áreas de las decisiones gubernamentales. Las autoridades gubernamentales han adquirido un gran dominio de la toma de decisiones en campos tales como la conducción económica y financiera, menor en los asuntos sociales, excepto, tal vez, en la educación pública y algunas veces el bienestar social, y casi ninguno en los proyectos políticos generales a largo plazo o en los asuntos constitucionales (Dogan, 1975:19). El sistema de partidos, como señala Lehbruch, puede todavía jugar un papel crucial en la construcción del consenso cuando la formulación de políticas requiere o presupone “la obtención de la aprobación de las mayorías” (Lehbruch, en Schmitter y Lehbruch, 1979:152-55).

En el caso del “excepcionalismo estadounidense” —que se refiere a la debilidad del sistema de partidos y al énfasis en la división de poderes

entre el ejecutivo y el congreso, visto en la práctica como una autoridad pública fragmentada institucionalmente, pero con funciones compartidas y con gran responsabilidad ante grupos de votantes particulares—, el congreso ha retenido mucho mayor peso e independencia en la formulación de políticas y esto afecta inevitablemente al tipo de función que juega la burocracia en la rama ejecutiva, puesto que se ve forzada a movilizar al apoyo clientelista y a establecer los vínculos, conocidos como los “triángulos de hierro”, con los comités del congreso (Aberbach, *et al.*, 1981: 22-23). Por lo tanto, las distintas instituciones no sólo competirán entre sí para alcanzar mayor influencia y para proteger su control sobre un área determinada de las políticas formuladas, sino que también necesitarán ampliar el alcance de esa influencia *vis-a-vis* de los políticos electos tanto en el ejecutivo como en el legislativo.

Mientras más política sea una cuestión, como asunto de interés público directo, menos podrá la burocracia dominar el resultado del proceso. Es probable, por tanto, que los burócratas tengan interés en mantener el control de los asuntos en un nivel meramente técnico.

Se han hecho pocos estudios específicos sobre los intereses del personal estatal y de cómo está vinculado a sus funciones políticas. Sin embargo, un análisis de las tendencias burocráticas en la formulación de políticas tendrá que considerar las diferencias en los intereses y estrategias entre burócratas e instituciones, por una parte, y entre la burocracia y los políticos, tanto en el ejecutivo como en el legislativo, por la otra.

Peters ha apuntado hacia algunas de las cuestiones clave en la interacción de la burocracia con otros actores políticos “formales” y el tipo de estrategias que ésta puede adoptar. Tratará de difundir los conflictos políticos hacia las áreas técnicas de la toma de decisiones, particularmente al campo de las políticas macro-económicas. Los burócratas tratarán de apoyarse en su ventaja de conocimiento técnico y experiencia; tratarán de institucionalizar sistemas de planeación y programación, y consultores para la formulación de las políticas, y tratarán de dominar el área política específica bajo su jurisdicción (ver Peters, 1978: cap. VII).

Algunos autores han mencionado la existencia de una “cultura administrativa” o una “ideología organizacional” que podría influir en la forma en que los burócratas conciben su papel en cada país. Por ejemplo, Neustadt discutía que, mientras los burócratas estadounidenses tenían intereses propios más allá de los objetivos de la política formulada cuyos resultados eran conflictos con el presidente, las relaciones más cercanas entre ministros y altos funcionarios británicos obedecían a la diferencia y a una aceptación de la función política de estos últimos (citado en Suleiman, 1974:234).

Morstein Marx, al referirse al burócrata estadounidense, concluye que “él es primero un individuo (...) y sólo en segundo término, una parte consciente del gobierno en operación” y, por lo tanto, que “no está particularmente bien condicionado para neutralizar sus preferencias perso-

nales o de partido al hacer frente a metas políticas establecidas" (Morstein Marx, 1957:169).

Con respecto a la Gran Bretaña, Wilkinson argumenta que una cultura administrativa, la de la tradición de la educación pública, ha dado como resultado una mayor cohesión, armonía y sentido de lealtad a la élite del servicio público; con servidores públicos, además, bien capacitados para tomar decisiones gubernamentales (Wilkinson, 1964).

Ciertos grupos burocráticos, como los Gran Corps en Francia, han desarrollado una ideología especial, por ejemplo, una retórica del interés general y de su propia imparcialidad, lo que les ha permitido, además de los importantes puestos que ocupan, llegar a tener una participación profunda en el proceso de la toma de decisiones (Suleiman, 1974:265).

No obstante, el factor de una cultura administrativa tiene aún un poder vago y ambiguo al explicar la dirección de la influencia de los burócratas en la formulación de políticas, como afirma Peters (Peters, 1979:345). No es sólo ampliamente variado aún entre los burócratas en un mismo sistema político, como demuestra Putnam, sino que es muy probable el resultado, más que de una socialización común, de una verdadera experiencia del nivel de participación política, lo cual en cambio puede depender de otros factores estructurales o de arreglos institucionales. Suleiman concluye que es peligroso hablar de una "mentalidad" administrativa, puesto que "los intereses de un servidor público cambian de acuerdo con el puesto que ocupe en la jerarquía político-administrativa y la percepción de su función cambia también (Suleiman, 1974:233-34). Sin embargo, podría decirse en términos menos generales que una ideología organizacional referente a las preferencias de políticas gubernamentales puede ser uno de los recursos políticos de la burocracia en sus relaciones con los políticos (Peters, 1978:171).

Resulta evidente que el papel en el manejo de conflictos y en la intermediación con grupos sectoriales o de interés es uno de los aspectos más importantes de las políticas de la burocracia, y la literatura así lo refleja. Con frecuencia, esto se explica en términos de una creciente influencia en la formulación de las políticas, que la burocracia ha adquirido con el crecimiento del Estado y la expansión de su función. Los grupos de interés se han percatado de la necesidad de acercarse de manera directa a la administración pública, principalmente a través de mecanismos informales; y los burócratas o bien se han convertido en equilibradores en los conflictos de intereses, o bien han confiado abiertamente en la movilización de apoyo de sus clientelas.

Volker Ronge ha intentado aportar una hipótesis explicativa de la "politización de la administración". Las presiones que recibe el Estado de los subsistemas de producción para que adopte políticas de intervención económica directa, así como nuevos tipos de políticas para la planeación y programación, y las nuevas demandas políticas del sistema social —en un momento en el que el cambio en la función del Estado como director

de un desarrollo cada vez más complejo, requiere de una mayor movilización del consenso—, han resultado en la necesidad de la administración de luchar por el apoyo específico para sus decisiones y acciones. Las políticas del Estado liberal que están “determinadas a partir de las demandas” se convierten en políticas de un Estado intervencionista “orientadas por los resultados”, lo que resulta en una mayor autonomía administrativa, así como en un problema de legitimidad. Existen restricciones fiscales a estas acciones. El Estado se considera directamente responsable de la crisis económica y del descontento social. El canal de representación, *i.e.*, el sistema de partidos, ya no es capaz de proporcionar adecuadamente el apoyo general (difuso) en el que el Estado confiaba previamente, y así, la administración debe politizarse y crear sus propias bases de apoyo (Ronge, 1974).

El argumento anterior es similar al de Lehmbruch, para quien la creciente función de regular la economía y a los actores económicos ha conducido al remplazo parcial de la formación de consenso en el sistema de partidos mediante redes de concertación corporativa, es decir, la negociación política formal entre las autoridades administrativas y las grandes asociaciones con intereses propios (en Schmitter y Lehmbruch, 1979:154).

La expansión de la actividad gubernamental como fuente de poder para la burocracia es también aceptada por teóricos estadounidenses como S. Beer. Él ve este proceso, sin embargo, vinculado a factores dentro del gobierno: una especialización funcional del sector público que conlleva a la fragmentación de la burocracia y a una sobrecarga política en términos de los programas federales (Beer, 1977).

Estos factores son ciertamente importantes, puesto que afectan a la creciente influencia de los burócratas en la formulación de políticas y a su necesidad de relacionarse con grupos externos, pero resultan demasiado generales para explicar los diferentes conductos por los que esta función política se manifiesta en los diversos países. Existen varias formas y distintos niveles de “politización” de las administraciones públicas. Aún más, apenas unos cuantos países europeos han desarrollado un fuerte patrón institucionalizado de formulación corporativa de las políticas, y esto excluye, hasta ahora, a Inglaterra, Francia e Italia, así como a los Estados Unidos, donde las relaciones de tipo informal suelen ser más comunes.

Los primeros teóricos que se rebelaron contra la dicotomía política-administración, ya reconocieron la importancia de la presión burocrática en la política, aunque lo consideraron como un fenómeno peculiar de Norteamérica. Según Long, las instituciones de los Estados Unidos se vieron forzadas, por la carencia de poder a nivel de liderazgo, a movilizar el apoyo grupal para la promoción de los objetivos de las políticas junto con su supervivencia. Así, las organizaciones se convierten en canales de representación que compiten con el Congreso. “En tiempos normales, las múltiples presiones de nuestra sociedad pluralista trabajan por sí mismas de acuerdo con el equilibrio de fuerzas que prevalece en el Congreso y en las instituciones” (Long, 1965:17 y 20).

Dado el importante papel que juega el Congreso estadounidense en la formulación de políticas, la burocracia pública se ha visto inevitablemente envuelta en las políticas de presión, al grado que el jefe del ejecutivo ha intentado limitar sus acciones a través de la reorganización, el control del presupuesto y una mayor confianza en los funcionarios designados políticamente (ver Leiper, 1965:25; Seidman, 1977; Reed, 1978:52). Pero la autonomía burocrática se ha mantenido, en gran medida debido a los vínculos de las instituciones con los comités del congreso, a la movilización de apoyo de altos niveles jerárquicos dentro del ejecutivo mismo y, particularmente, de las clientelas. Los funcionarios designados políticamente también pueden adoptar los intereses burocráticos de su área (*go native*), cuando no reciben la atención ni el apoyo adecuado por parte del jefe del ejecutivo, uniéndose a los burócratas de más alto nivel en una "alianza organizacional".

Este fenómeno de las políticas estadounidenses de interés burocrático es todavía ampliamente aceptado hoy en día. L. Reed argumenta que la burocracia es "el cabildeo más inteligente de todos", y que ha logrado mantener aliados naturales dentro de los subcomités del congreso (Reed, 1978:50 y 53).

Se ha dicho con frecuencia que un ejecutivo fuerte, con un mando efectivo sobre el servicio público, da menos palanca a los "mandarines" (burócratas de alto nivel). Diamant afirma, sin embargo, que "una fuerte separación constitucional de poderes permite la formación potencial de los triángulos de hierro", como es el caso de los Estados Unidos (Diamant, 1981:110-15).

La literatura sobre la burocracia estadounidense refleja claramente esta orientación política tradicional de los burócratas con respecto a los comités del Congreso y al grupo de interés. Rourke escribió que "la formulación burocrática de políticas en áreas nacionales, generalmente representa una reconciliación de intereses de grupo en conflicto, tanto como la aplicación de la experiencia para la solución de determinados problemas (citado en Aberbach, *et al.*, 1981:246). Pero con la descentralización de la administración en el sistema político estadounidense, esta función política trasciende el mero manejo del conflicto y toma la forma de claro avance de las demandas clientelistas específicas. "El administrador, como el político, deberá cuidar de su distrito electoral para asegurar su propia supervivencia, y la tarea de crear un fondo continuo de apoyo público es parte indispensable del quehacer burocrático" (Rourke, 1965:187).

La confianza que brinda el apoyo de las clientelas implica, a cambio, algún grado de respuesta a sus demandas, así como la prestación de servicios específicos por parte de los burócratas o de la institución. Esta cooperación externa y este tipo de negociación da como resultado —lo demostró Selznick claramente en el caso de la TVA— una dependencia mutua que puede restringir la política oficial y el comportamiento de las autoridades (ver Selznick, 1965:62-72).

G. Peters, en su análisis de las políticas de la burocracia, también discute que en sus demandas de autonomía, junto con sus reclamos presupuestarios, las instituciones burocráticas a menudo movilizan sus apoyos políticos. Esto, además, forma un grupo vocal más específico e interesado que los amplios distritos electorales en los que los políticos tienen que apoyarse (Peters, 1978:170). Parece, en consecuencia, que el burócrata estadounidense no sólo se ve envuelto de manera inevitable en el proceso de las decisiones gubernamentales de forma tal que trasciende su propia función como experto o asesor técnico, sino que también debe competir con el congreso en ese proceso en mucho mayor medida que como se hace en algunos países europeos. El suyo es, entonces, un papel intrínsecamente político en el sentido de que la negociación con grupos externos y con los comités es inevitable.

Aberbach y sus coautores sí demuestran empíricamente algunos tipos de "aberración estadounidense": es impresionante el grado en el que los burócratas y políticos en los Estados Unidos conciben sus funciones como similares. Existe una gran sobreposición de ambos mundos y esto implica la necesidad para cada actor de crear su propia base de apoyo político. Más importante aún, ambos grupos son mucho menos "intermediarios" (al mediar y resolver conflictos de intereses) que en la mayoría de los casos europeos, y en cambio, tienen un mayor enfoque de "facilitadores" (al proteger los intereses de sus clientelas/distritos electorales específicos), lo cual conduce a un mayor grado de "correspondencia fragmentada". Los burócratas estadounidenses están mucho más orientados a papeles tradicionalmente políticos, tales como la abogacía, la representación y la membresía de un partido, que sus colegas europeos (Aberbach, 1981:94-99).

Debido a lo anterior, los estudios de caso de la burocracia estadounidense tienden a considerar como presupuesta la dimensión política de sus funciones, y a menudo se concentran en los conflictos de orden inter-organizacional, en las actividades de cabildeo con respecto al proceso de la formulación de políticas, así como en su seguridad en las relaciones clientelistas. Los teóricos europeos con frecuencia hacen hincapié precisamente en el grado de "politización" de la élite administrativa *vis-a-vis* con los políticos, *i.e.*, el grado en el que los servidores públicos se han "adentrado" en la política. Este enfoque por lo general se apoya en la teoría de la élite, contrariamente al de los autores estadounidenses, quienes tienden a expresar tintes más bien pluralistas.

Pero esta distinción en las políticas burocráticas no debe exagerarse. Aunque con un enfoque distinto, los teóricos europeos ya han aceptado que el "papel especial en la toma de decisiones del burócrata moderno, lo ha forzado a tomar en consideración a la política" (Dogan, 1975:3).

Hecló revela que, tanto en Suecia como en la Gran Bretaña, el servidor público activista domina el panorama en la iniciación de las políticas gubernamentales (citado en Aberbach, *et al.*, 1981:245). *Los mandarines de Europa occidental*, de Dogan, el estudio de Suleiman sobre los direc-

tores franceses, y el estudio comparativo de Aberbach, han llegado todos a la conclusión de que los burócratas poseen un gran poder en el proceso de la formulación de políticas gubernamentales y de que existe una interdependencia inherente entre política y administración. Sin embargo, también reconocen las diferencias en las funciones de políticos y burócratas y en sus estilos de formulación de políticas. El énfasis fundamental en el papel de la alta burocracia se da sobre el manejo de conflictos. Mientras los burócratas estadounidenses son muy dados a subrayar la formación del apoyo político de sus propias clientelas, sus contrapartes europeas tienden a adoptar la función de registrar, a través de contactos directos con grupos de presión o examinando la opinión pública, el resultado dado del paralelograma de fuerzas políticas organizadas y adaptándole a éste el resultado político (Aberbach, *et al.*, 1981:10-98).

Existe, en ese contexto, también cierto reconocimiento de las relaciones clientelistas en las burocracias europeas. Después de todo, como ya hemos mencionado, la creciente autoridad que ejercen los altos servidores públicos en la formulación de políticas, ofrece grandes incentivos a los grupos de interés organizados para acercarse a estos centros de toma de decisiones. Como señala Hermann en su artículo, los funcionarios gubernamentales requieren con frecuencia de la colaboración de los líderes de los grupos de interés para manejar con éxito la complejidad de la economía y la sociedad modernas.

La creciente especialización funcional en las administraciones públicas abre diversos puntos de acceso y permite las alianzas con clientelas (Hermann, en Dogan y Rose, 1971:336). Mientras que la consulta institucionalizada y formal, *i.e.*, el corporativismo, tiende más a corresponder a la necesidad de manejar conflictos de interés macro-económico, es el contacto directo e informal el que representa mejor la relación clientelista típica. Las alianzas están presentes en casi todas partes, pero particularmente en aquellos países con una alta fragmentación y una baja organización de intereses, a tal punto que la noción de "ducados feudales" se ha llegado a utilizar, en ocasiones, para describir ciertas áreas de la burocracia (Hermann, *op. cit.*: 340-41).

J. la Palombara realizó para Italia un estudio de caso, especialmente interesante, sobre las relaciones clientelistas entre grupos de interés y burócratas. Se ha reconocido que este tipo de acceso privilegiado a quienes toman las decisiones administrativas no se otorga a todos los grupos, sino únicamente a aquellos intereses sectoriales poderosos y bien organizados. Esto no es sólo el hecho de que los burócratas prefieran tratar con las clientelas más poderosas, sino que es también un problema de grupos de interés que compiten entre sí para obtener tal acceso informal. Mientras más fragmentado esté un sector, según lo demuestra La Palombara en el caso de Italia, más débiles y menos representativas serán las diferentes asociaciones que lo conforman, de manera que tendrán menos capacidad para llegar exitosamente a tener acceso a los burócratas de quienes de-

penden para establecer una relación de intercambio (ver La Palombara, 1964:271-305).

De manera más específica, son los actores económicamente poderosos quienes principalmente tendrán posibilidades de establecer este tipo de relaciones. En el caso de la alta burocracia francesa, Suleiman demuestra que cualquier dependencia de las clientelas es, en gran medida, rechazada por los servidores públicos de alto nivel, debido a su poderosa posición en un Estado fuerte y dominante. Los contactos con grupos de interés "son más importantes para la comunicación de las políticas que para cualquier cosa que se refiera a la sustancia real de dichas políticas" (Suleiman, 1974:327). No obstante, los mismos directores hacen una distinción entre "grupos de interés privado" y "organizaciones profesionales". La relación con estas últimas es, con mayor frecuencia, aceptada como legítima. Esto revela una "parcialidad en favor de las organizaciones representativas fuertes (...) cuya fuerza económica es tal que no puede ser ignorada (...) (cuyas) demandas son acordes a las políticas gubernamentales" (*op. cit.*, 338-39).

Por lo tanto, en este caso la centralización administrativa ha reforzado el poder de los funcionarios de alto nivel que son capaces de mantener mayor autonomía de los grupos de interés que sus contrapartes en países con mayor fragmentación y descentralización administrativa. Sin embargo, aún existe una red de relaciones de tipo clientista con aquellas organizaciones profesionales poderosas.

El objetivo principal de esta red, que se establece entre algunas de las direcciones y las industrias, es el de defender la causa de estas últimas, que responderán ofreciendo apoyo a su "institución reguladora" (*op. cit.*, 344).

Asimismo, Crozier también ha señalado este tipo de relaciones en los casos en donde el ministro, los directores con fuerte autoridad y los representantes de los grupos de interés se relacionan en uno de los *Grand Corps*, y establecen así una "red de viejos amigos" de relaciones personales (en Crozier y Friedberg, 1980:67-112).

Estas relaciones informales de dependencia mutua con clientelas probablemente no sean un fenómeno generalizado, particularmente al compararlas con los Estados Unidos, pero sí es importante señalar que también forman parte de las políticas la burocracia en Europa.

A pesar de su papel de "facilitadores", es más común encontrar un mayor énfasis en el papel de "mediadores" y "equilibradores" que juegan los burócratas al balancear y administrar conflictos e intereses. Esto, en parte, obedece a su necesidad de obtener suficiente apoyo y consenso para las decisiones de orden gubernamental. Asimismo, se relaciona con el tipo de políticas sobre las que los burócratas europeos de más alto nivel han llegado a tener mayor influencia dada su experiencia técnica: aquellas decisiones orientadas a la conducción de la sociedad y de la economía.

La naturaleza de dichas políticas y su planeación requiere de una mayor negociación y conciliación (véase Lehmbruch, en Schmitter y Lehmbruch,

1979:152-55). Los administradores muestran una tendencia a buscar "el mínimo común denominador de opiniones entre los intereses afectados" (Rose, 1969:442). Rose ha denominado a este estilo burocrático de formular políticas como "gobierno por consenso sin dirección" (*idem*). Esta idea toma en consideración el hecho de que no existe una élite burocrática integrada; dentro de ella existen la competencia interna y la división del poder. Pero se centra en el papel de "equilibrador" que juegan los burócratas (citado en Peters, 1978:173-75). Obviamente, existen aún ciertas diferencias nacionales que habría que reconocer dentro de esta perspectiva (ver Shonfield, 1969).

El estudio de Aberbach ha mostrado fuerte evidencia para este tipo de orientación del papel de los burócratas. En tanto que los políticos tienden a acentuar su función como partidarios y abogados de causas mayores y de intereses menos organizados, los burócratas se dedican más bien a la mediación entre intereses bien organizados y a la búsqueda de una solución consensual (Aberbach, *et al.*, 1981:241).

La inferencia que este tipo de papel tiene sobre la forma burocrática de toma de decisiones es muy importante: ésta se caracterizará por la continuidad, la estabilidad, y la predecibilidad. Los burócratas detectan los aspectos técnicos de la política pública, pero también tienden a ser "equilibradores" y, por ello, favorecen la moderación y la conciliación, la solución de problemas, y la minimización de conflictos: a menudo estarán sesgados a favor del *statu quo* (*op. cit.*, 225). "(Ellos) intentarán establecer acuerdos entre un número limitado de actores con intereses continuos y especializados en arenas funcionales claramente definidas" (*op. cit.*, 93).

Como consecuencia, los mecanismos formales de consulta y/o negociación institucionalizados son cada vez más propensos a desarrollarse en forma de comités consultores, consejos, comisiones, etcétera, en los que los servidores públicos de este nivel interactúan con los grupos de interés organizados y, algunas veces, con ejecutivos políticos. La interacción formal de los grupos de interés con la burocracia implica la aceptación de que su función es "precisamente la de ajustar las demandas grupales conflictivas" (Hermann, en Dogan y Rose, 1971:347). Esto es particularmente cierto en Inglaterra y en aquellos países que han desarrollado una estructura de formulación de políticas de tipo corporativo, a excepción de Francia e Italia (véase nuevamente Shonfield, 1969 y Lehmbruch, *et al.*, 1982).

Peters se refiere a la política de las autoridades administrativas que está dirigida a los grupos externos como "interacciones legítimas" en las que importantes asociaciones de intereses organizados están "legal y oficialmente involucradas en el proceso de formular y administrar las políticas públicas" (Peters, 1978:143). La forma de enfocar este problema es a través de la negociación y la consulta con esos actores; tiene impactos redistributivos y auto-reglamentarios en las políticas establecidas.

Este tipo de cooperación formal entre los intereses organizados y las administraciones ha adquirido una función generalizada en las áreas macro-económicas. Los teóricos como Lehmbruch se refieren a ésta como los "patrones neo-corporativistas de la formulación de políticas", cuando incorpora a los representantes de los principales sectores económicos, como se ha estado aplicando extensivamente en Alemania, Austria, los países escandinavos y Suiza. Se ha hecho una marcada distinción entre el corporativismo social y el estatal; el último no se aplica bien en este caso, puesto que tiende a ser un medio autoritario de control sobre los grupos sociales. En caso de permitirse la negociación y la consulta, ésta tenderá a ser un mecanismo unilateral de naturaleza más informal (Schmitter, 1979:7). El análisis de dichos procesos en regímenes autoritarios trasciende el alcance de este documento.

La literatura sobre las tendencias corporativistas en Europa occidental se ha centrado más en el análisis de las asociaciones de intereses que en el papel específico de los burócratas en dicha "concertación" de políticas. Como señala Diamant, el corporativismo puede traer consigo restricciones tanto institucionales como políticas, muy distintas a las del pluralismo. Como hemos visto, en el sistema político estadounidense, más "pluralista" dados sus propios arreglos institucionales, el papel de los burócratas en el reparto de influencia en el proceso de formulación de políticas, estuvo más cerca de las demandas clientelistas de apoyo.

No se ha realizado una investigación suficiente para determinar en qué medida la presencia de un "mandarinato" (servicio público de alto nivel) que esté funcionando bajo una capa delgada de ejecutivos políticos, como es el caso de muchos países europeos, puede facilitar la colusión en el establecimiento del neo-corporativismo, así como la orientación de los burócratas como mediadores de conflictos. A cambio, los partidos fuertes pueden servir como mediadores de los grupos de interés y quizá evitar los contactos formales directos con la burocracia, aislándola de las fuentes específicas de apoyo. Cualquier tipo de división interna puede ser la causa de que el "mandarinato" sea fragmentado y pierda así su poder de negociación. Finalmente, puede suceder que el control central sobre la periferia, el poder burocrático y la autonomía en las relaciones entre burócratas y políticos en todos los niveles, pudiera estar considerablemente limitado por los vínculos corporativos entre autoridades estatales y organizaciones sectoriales. Todos estos temas deberán recibir mayor atención y no han sido estudiados directamente, en gran medida porque la literatura sobre corporativismo ha olvidado la importancia de las "políticas" de la burocracia en la toma de decisiones gubernamentales como un actor político independiente (para tal crítica, ver Diamant, 1981:110-116).

Si bien los burócratas tienden a desempeñar una función "equilibradora" en la formulación de políticas, los patrones formales de concertación y negociación con los intereses sectoriales representativos parecen favorecerles en situaciones en las que dichos intereses no están demasiado

fragmentados y cuando existe, entre burócratas y políticos, un amplio consenso sobre la división del trabajo, de forma tal que su respectivo poder político no se vea amenazado. La existencia de dicho consenso ha sido demostrada en Noruega, donde los altos servidores públicos, ejecutivos políticos y representantes de intereses sectoriales participan en organismos institucionalizados de consulta y negociación (Higley, *et al.*, en Dogan, 1975:252-74).

La imagen de los burócratas que participan en la formulación de políticas, como actores políticos influyentes y autointeresados, y al mismo tiempo, como mediadores (más o menos autónomos) de intereses organizados, sin olvidar su experiencia como el fundamento principal de su poder político, es la idea extensivamente más aceptada del papel político real de la burocracia.

Esto representa un verdadero reto para las ideas clásicas pluralistas y, paradójicamente, marxistas del Estado como una entidad instrumental. Como hemos mencionado, comúnmente, aquellos que estudian la burocracia pública se han dedicado principalmente a analizar las actitudes y la percepción de las funciones de los servidores públicos. Es necesario que se realicen más investigaciones acerca del impacto relativo de los distintos actores políticos "oficiales" en la toma de decisiones gubernamentales y en los efectos de diferentes factores estructurales y arreglos institucionales, en la extensión y naturaleza de la influencia burocrática sobre dichas decisiones. Esto requeriría de estudios comparativos sobre los distintos aspectos del proceso de la toma de decisiones en varios sistemas políticos (esta crítica general referente a la literatura sobre la política de la burocracia se encuentra en Peters, 1979:350).

C) *La imagen del híbrido*

Dogan señala que el servidor público de alto nivel que ha adquirido un papel político importante posee una personalidad híbrida: mitad política y mitad administrativa (Dogan, 1975:4). En mi opinión es incorrecto aplicar así el concepto de híbrido.

El hecho de que actualmente sea reconocido que la burocracia desempeña una función política en la toma de decisiones, implica que el concepto previo del burócrata neutral y meramente instrumental ahora sea rechazado. Sin embargo, aún existen diferencias de base entre la percepción del papel de los altos servidores públicos y la de los políticos. Decir que los primeros son, por lo tanto, híbridos, cuando participan en el proceso, asume implícitamente que el burócrata "puro" no tiene o no debe tener ningún tipo de participación "política" en la toma de decisiones gubernamentales, y esto es poco realista.

Considero que la idea del híbrido debiera aplicarse más bien, como lo hacen Aberbach, Putnam y Rockman, a aquellos servidores públicos que

han sido capaces de llegar a posiciones más claramente políticas, no sólo en el parlamento, sino también dentro del ejecutivo mismo, o quienes han adquirido una orientación política definida, en el sentido de la "membresía de partido". Se refiere a los administradores públicos que se involucran en la política electoral y que han alcanzado puestos en el gabinete que implican la lealtad a un partido con respecto al gobierno.

Y esto es algo que debe reconocerse, como lo reconoció la imagen previa, que existe una dimensión política paralela a la estrictamente técnica en el papel que desempeñan los burócratas. A este respecto, Chapman señala:

La política significa mucho más que maniobrar con los partidos y con sus relaciones con clientelas particulares (...) la determinación de los fines, la elección de los medios, el equilibrio de las fuerzas sociales, son todos temas políticos (...) la palabra "política" es el reconocimiento de esto (...) entonces, no es otra cosa que la actividad política de los servidores públicos (citado en Suleiman, 1974:267).

Otra cosa es analizar cómo algunos servidores públicos han sido capaces de llegar a puestos gubernamentales, que varían de acuerdo con el sistema político, en el que se requiere algún tipo de actividad partidista, y donde la atención no sólo se dé a clientelas específicas o a intereses organizados, sino a asuntos más amplios referentes al funcionamiento del sistema político como un todo; *i.e.*, el Estado o el mismo interés público. Éstos reciben mayor atención por parte de los partidos políticos.

Un aspecto adicional de esta cuestión es la membresía de partido (lealtad o apoyo a un partido) de los servidores públicos que se puede observar en algunos países. Uno de los mejores ejemplos es Bélgica, donde el nivel de actividad partidista del servicio público implica no sólo un sistema de patronazgo y reclutamiento con base en criterios políticos, sino una desviación partidaria en el proceso de la toma de decisiones gubernamentales a favor del partido al que pertenecen aquellos que toman las decisiones, lo cual es más importante (Moulin, en Dogan, 1975:163).

Se argumenta que donde existe una fuerte actividad partidista entre los burócratas, existen también partidos fuertes que mantienen bajo control al poder político de los "mandarines" como responsables autónomos de la toma de decisiones (Dogan, 1975:12). No obstante, el poder del partido puede combinarse con el poder burocrático al proporcionar consejo profesional con orientación política partidista, información, alternativas a las políticas, etcétera, como es el caso de los servidores públicos belgas (Van Hassel, en Dogan, 1975:187-95). La militancia activa de partido entre los servidores públicos de alto nivel también ha sido observada en Alemania.

Con el fin de posibilitar la articulación de los requisitos de experiencia con los de la estrategia política, "los líderes divisionales deberán ser capaces de hablar el lenguaje de los políticos, tanto como el de los burócratas". El resultado de lo anterior es, según Mayntz y Scharpf, que la

tarea de articular ambos mundos es, con frecuencia, dada a empleados de confianza (ajenos a la burocracia) cercanos al grupo de apoyo del jefe del ejecutivo, y con fuertes ligas con alguno de los partidos de coalición, "en el entendido de que será capaz de desarrollar una segunda identidad como burócrata" (citado en Aberbach, *et al.*, 1981:18). El resultado es un híbrido.

Es a esta función "tipo Jano", a la cabeza de los departamentos, en los cuerpos de personal de los ministros y en las oficinas de los presidentes, que la imagen del híbrido político administrativo se aplica con mayor frecuencia. Puede tener dos direcciones: por una parte, la figura del híbrido puede encontrarse en el "empleado de confianza" o en el empleado "irregular" políticamente afín, que ha sido nombrado para ocupar puestos que, en algún momento, se habrían reservado para los servidores públicos de carrera. En este caso, la dirección va desde la élite política hacia el servicio público. Este es el caso de Alemania (ver Aberbach, *et al.*, 1981:16-20). También ha ocurrido en gran medida en la Gran Bretaña donde, sin embargo, estos personajes se colocaron "a una distancia considerable (...) de la gran mayoría de los funcionarios". Tienden a ocupar funciones de asesoría y están "divorciados" de la administración (Rose, 1969:419-20). Los híbridos británicos, entonces, tienden a inclinarse hacia el lado "político". En los Estados Unidos, los funcionarios designados políticamente al servicio público federal o al cuerpo de la Casa Blanca desempeñan un papel crucial y son mucho más numerosos que en Europa, pero al mismo tiempo, su reclutamiento "subraya las habilidades relevantes a un puesto en particular" y están mucho mejor preparados para las exigencias de sus funciones como secretarios, asistentes o consejeros. A menudo, estos hombres poseen tanto la experiencia política como la burocrática: "son los de entrada por salida" (*op. cit.*, 437). Un interesante estudio sobre estos nombramientos políticos es el de Hecló, "Un gobierno de extranjeros". Es importante recordar que, como el mismo autor señaló, la línea entre los puestos políticos y administrativos en Estados Unidos tradicionalmente ha sido mucho menos clara que en Europa (citado en Aberbach, *et al.*, 1981:18). Se ha demostrado, además, que los funcionarios designados políticamente, y en particular los del personal de la Casa Blanca, han adquirido un gran poder en la toma de decisiones durante las últimas décadas (Siedman, 1977:69). Sin embargo, esto no necesariamente priva a los burócratas de alto nivel de todo el poder, puesto que los directores políticos de las instituciones son, frecuentemente, absorbidos y "domesticados" por la burocracia, de manera que se ven forzados a establecer alianzas con los funcionarios superiores (Reed, 1978:50).

Por otra parte, los servidores públicos de alto nivel también pueden ocupar "puestos quasi-políticos" de manera directa, como cuando el personal que trabaja bajo las órdenes del ministro es institucionalizado (Francia y Bélgica) o bien cuando son seleccionados para puestos de ministros, dada la incompatibilidad entre los puestos ministeriales y las sillas del

parlamento (Dinamarca y Francia) (ver Dogan, 1975:10). Estos "híbridos" cambian la percepción de sus funciones previas como servidores públicos y acerca de los procesos políticos de toma de decisiones.

Lo anterior quedó demostrado en la comparación que realiza Suleiman entre las actitudes de los directores y los miembros del gabinete en Francia. Mientras el director muestra poca preocupación por "las acciones generales del gobierno, el gabinete no puede considerarse como una institución que posea intereses institucionales propios y por los cuales actúa (...) sus intereses son los de los ministros (...) está profundamente preocupado por las políticas generales del gobierno en el poder" (Suleiman, 1974:211). La cita anterior resulta muy clarificadora con respecto al tipo de papel político que los híbridos político-administrativos pueden llegar a adoptar. De ahí la importancia de distinguirlos entre las partes de la alta burocracia.

Algunos autores han llamado la atención sobre el riesgo que implica que los "híbridos" tomen las decisiones políticas, ya que tal hecho representaría mayores cargas a la coordinación de las actividades con las necesidades políticas (ver Aberbach, *et al.*, 1981:266). Van Hassel ha señalado que, en Bélgica, el dominio del partido en el reclutamiento de la burocracia y la excesiva actividad partidista en las decisiones administrativas cotidianas pueden conducir a una falta de integración entre la racionalidad técnica eficiente y los objetivos políticos (en Dogan, 1975:193-94).

Dadas las restricciones técnicas y políticas, así como los mecanismos correctivos disponibles en los sistemas políticos, este temor ha recibido, probablemente, tan poco apoyo general, como el que ha recibido al gobierno tecnocrático. En realidad, podría discutirse que un sentido de responsabilidad compartida entre políticos, burócratas y tales híbridos, pudiera afectar positivamente el desempeño y la capacidad de respuesta de los gobiernos, mediante la creación de una mejor coordinación entre las decisiones administrativas de rutina y la orientación política general de los gobiernos.

No obstante, los híbridos, como "administradores" designados políticamente, podrían ignorar a sus votantes, clientelas y estándares profesionales, al subrayar, en la toma de decisiones, su papel "al servicio de sus amos". El conflicto podría surgir entre aquellos leales a la presidencia y los administradores profesionales, o bien, entre las metas políticas partidistas a corto plazo y la comprensión, a largo plazo, de las metas y necesidades de las decisiones gubernamentales. La medida en que estos conflictos ocurren puede depender de la fuerza del liderazgo político, de la naturaleza y la división del trabajo en los procesos de formulación de políticas en cada sistema y de las reglas de responsabilidad de cada régimen. Lo anterior destaca la necesidad de realizar más estudios en esta materia a nivel internacional.

3. *Instrumentación de políticas*

Debido a que los estudios sobre las políticas de la burocracia en términos generales intentan reprobear la idea clásica de que los burócratas son meramente encargados de instrumentar las decisiones que se tomaron en alguna otra parte de la esfera política, el verdadero proceso de instrumentación, considerado como otra arena de la actividad política de los servidores públicos, ha sido comúnmente olvidado; más aún, esta cuestión se refiere con mayor importancia al comportamiento de los burócratas de niveles inferiores, aquellos que, en realidad, tratan con las clientelas y con los resultados reales de las políticas instrumentadas (Peters plantea esta laguna en la literatura existente, en 1979:351-54).

Aquellos que han estudiado esta etapa del proceso de instrumentación de políticas han reconocido la importancia de la negociación y de la formación de consenso en todos los niveles de la burocracia y con respecto a clientelas y grupos de interés (ver Bardach, 1977, o Pressman y Wildavsky, 1979). La descentralización territorial puede afectar la capacidad de los servidores públicos centrales para controlar la instrumentación de las políticas a través de las burocracias locales, como señalan Mayntz y Sharpf para el caso de Alemania (citado en Peters, 1979:353).

Uno de los problemas de la instrumentación de políticas ha sido ya tratado como parte de la "política interna" de la burocracia, considerada ésta como una organización. Se refiere a la capacidad de las altas autoridades para generar el consentimiento suficiente para la aplicación de reglamentos y políticas.

El otro aspecto se refiere a las relaciones que, en todos los niveles, se establecen entre burócratas y grupos de interés, al tratar de influir en la forma en que han de aplicarse las políticas. Las relaciones clientelistas y de patronazgo no se crean sólo con el fin de obtener cierto acceso a quienes toman las decisiones a cambio de apoyo, sino también con quienes instrumentan las decisiones tomadas, a modo de tener alguna influencia en esta etapa del proceso (La Palombara, 1964: cap. VIII y IX). Suleiman demostró cómo los servidores públicos franceses consideraban esas relaciones como útiles, principalmente para facilitar la aplicación de las políticas gubernamentales (Suleiman, 1974:327).

Finalmente, cabe destacar que aquellas asociaciones de interés que participan en interacciones formales e institucionalizadas con las autoridades gubernamentales, a menudo son aprovechadas por los administradores como agentes de la instrumentación de las políticas públicas, como "brazos quasi-oficiales del sistema político" (Peters, 1978:145). Esto requiere de la negociación a través de los comités y comisiones locales y forma parte de las políticas de instrumentación. Los administradores y las autoridades locales participan, por lo tanto, de un cierto tipo de sociedad de trabajo "de base" con otros grupos locales, lo que puede crear nuevos compromisos

y afectar el resultado y los objetivos de las políticas que se instrumenten. Este proceso puede imponer una mayor dependencia de quienes instrumentan las políticas en los intereses locales más que en los lineamientos nacionales planteados por las políticas gubernamentales (Selznick, 1965: 62-72). Este aspecto de los procesos formales e informales de elección por rotación ha sido ya reconocido en los estudios más recientes sobre formulación corporativista de políticas en Europa occidental (ver Schmitter y Lehmbruch, 1979:149; Lehmbruch y Schmitter, 1982:208).

IV. CONCLUSIONES

Al reflexionar sobre el alcance de este documento, hemos encontrado que la noción de un fenómeno de políticas burocráticas ha tenido diversos significados que dependen del tipo de enfoque que a cada actividad se ha dado. La serie de estudios que elegimos para realizar este documento bibliográfico fue toda considerada como relevante para nuestra preocupación básica sobre la naturaleza de la actividad política de la administración pública. Sin embargo, hemos visto que para realizar un amplio estudio sobre este tema, se requiere de un enfoque heterogéneo. Algunos de los estudios existentes se traslapan con la teoría de grupos de interés, otros con la teoría organizacional moderna y otros podrían vincularse con el análisis de las políticas gubernamentales; pero todos han aportado algo a nuestro conocimiento sobre el tipo de políticas de la burocracia, como común denominador.

Hemos presentado, por un lado, las actividades políticas de los burócratas con respecto a los conflictos y las relaciones de poder dentro de las organizaciones, así como a la lucha por la supervivencia y el crecimiento entre instituciones. Hemos descrito, por el otro, tres imágenes básicas (cuatro, si establecemos la distinción entre el participante con intereses propios y el mediador de conflictos) que se encuentran comúnmente en la literatura sobre las políticas de la burocracia en el proceso de la formulación de políticas. Son todos, de hecho, aspectos del mismo fenómeno, que pueden separarse únicamente en el nivel analítico, para determinar su importancia relativa. Citando a La Palombara: "la conclusión inevitable es que el mantener a la burocracia fuera de la política es una esperanza vana" (1967:16).

Las burocracias no sólo han logrado, en gran medida, eliminar de las agendas de las presentes legislaturas las políticas macro-económicas y otras decisiones importantes, especialmente en Europa (aunque éstas podrían todavía bloquear algunas de las decisiones tomadas por el ejecutivo), sino que, a menudo, aprovechan su capacidad y sus recursos para movilizar a favor de sus preferencias las políticas gubernamentales, a través del apoyo de clientelas o de grupos de interés o en contextos neocorporativistas, mediante los patrones formales de negociación y concertación.

Sin embargo, los análisis parecieran “poner todas las cartas en manos de los burócratas” (Peters, 1978:173). Por tal razón, para contrarrestar esta imagen, concluiremos mencionando algunas de las restricciones políticas bajo las cuales actúan las burocracias públicas:

En primer término, quien ocupa un puesto de elección puede delegar cierta autoridad, pero controla un número todavía mayor de recursos de poder que quien ocupa un puesto por designación política y, por tanto, que un funcionario prescindible o intercambiable (Dogan, 1975:19). Además del control del presupuesto, que pueden tener los ejecutivos políticos, puede también limitar la autonomía de las instituciones en la formulación de políticas y descansar en los leales funcionarios designados políticamente, como rechazo a los altos servidores públicos cuando surja el conflicto (Peters, 1978:168 y 189-95). En ocasiones, la reorganización institucional puede ser útil para contrarrestar una autonomía excesiva y para dar mayor poder al jefe del ejecutivo, aunque es difícil que se instrumente exitosamente (Siedman, 1977).

En segundo término, el estilo de formulación de políticas de los burócratas ha sido descrito como “desviado a favor de la administración de rutina y en defensa del *statu quo*” y es, por lo tanto, poco adecuado en tiempos de crisis cuando se requieren decisiones políticas rápidas, difíciles, o poco populares (Rose, 1969:443). Ya hemos mencionado que cuando los temas resultan de interés para el liderazgo político, es muy probable que éste se comprometa activamente y sea dominante en las decisiones que haya que tomarse. En esos casos, la toma de decisiones usualmente queda bajo el control total de los políticos. Este punto se encuentra comúnmente en la literatura (ver Dogan, 1975:19, o Long, 1965:20).

Finalmente, una cuestión crucial es la que se refiere a la justificación y legitimización de las decisiones y acciones de la burocracia. “Las normas de la democracia representativa (...) dotan a los políticos elegidos con un monopolio en un ingrediente esencial en la formulación de políticas: la legitimidad como la autoridad final en la toma de decisiones” (Aberbach, *et al.*, 1981:248). Los burócratas saben que las decisiones gubernamentales deberán, en última instancia, estar acordes con los lineamientos establecidos por las autoridades políticas en el ejecutivo y en el parlamento, y probablemente ellos adopten una actitud moderada y autorrestringida. Es probable que traten de buscar una coalición de apoyos y hasta de incitar a la opinión pública (ver Reed, 1978:52), pero aún así, la justificación y la aprobación final de las decisiones es el “arma final de que disponen las instituciones políticas” (Peters, 1978:168). Sin embargo, esto podría ser superado, finalmente, por una falta de control o de coordinación en el aparato gubernamental o cuando la burocracia tome ventaja de una crisis de legitimidad o de representación.

Tal vez entre los estudiantes de la administración pública se haya hecho demasiado énfasis en la posible amenaza de la tecnocracia o, por el contrario, en las divisiones internas y las restricciones políticas que pudieran

rechazar la exactitud de este punto de vista. Se requiere de más investigación para complementar la literatura actual al analizar la medida en que la burocracia y los ejecutivos políticos puedan también tener intereses comunes en el buen desempeño general de un gobierno y en el mantenimiento de su poder como una "élite estatal". Este fenómeno ocurre en Francia o en Alemania con mayor frecuencia que en los Estados Unidos o en Gran Bretaña, debido a la mayor importancia del Estado como el aparato de poder centralizado en los primeros dos países. Una vez más, el tipo de sistema político es una importante variable independiente en el análisis de estos temas (ver Shonfield, 1969 y Nettl, 1968).

Dado que la administración ya no puede considerarse como separada de la política, el tipo de comportamiento de la burocracia y el grado de influencia que ésta ejerza en el proceso de la toma de decisiones gubernamentales deberá analizarse empíricamente en el amplio contexto del sistema político. Ha quedado demostrado que diversos factores específicos desempeñan un papel en las formas de organización de las administraciones públicas, en el nivel de importancia de las políticas emitidas y las áreas a las que conciernen, en los reglamentos básicos del régimen en cuanto al reclutamiento, en la movilidad del gobierno, en la responsabilidad de la autoridad y las relaciones con grupos sociales y, finalmente, en la fuerza del liderazgo político en el sistema de partidos. La literatura que hemos revisado refleja ampliamente las diferencias características entre países como los europeos o los Estados Unidos, que tienen regímenes democráticos. No se ha publicado suficientes estudios sobre los procesos de toma de decisión en regímenes autoritarios donde la responsabilidad política es inexistente o limitada y los procedimientos más informales, casi de tipo "patrimonial" y las mayores extensiones personales o la influencia autónoma de individuos poderosos hacen que los procesos de formulación de políticas sean aún más impredecibles (para ejemplos en el caso de México, ver a Benveniste, 1970; Grindle, 1977 y Kaufman-Purcell, 1975). En todo caso, es necesaria una futura investigación sobre este tema.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, Joel, R. Putnam y B. A., Rockman (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Allison, Graham (1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Co.
- Allison, Graham y M. Halperin (1972): "Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications", en R. Tanter and R. Ullman (eds.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton: Princeton University Press.

- Appleby, Paul (1949): *Policy and Administration*, Alabama: University of Alabama Press.
- Bacharach, Samuel y E. J. Lawler (1980): *Power and Politics in Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Bardach, Eugene (1977): *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, Cambridge: M.I.T. Press.
- Beer, Samuel (1977): "Political Overload and Federalism", en *Polity*, X, núm. 1 (Fall).
- Benveniste, Guy (1970): *Bureaucracy and National Planning: A sociological case study in Mexico*, Nueva York: Praeger.
- Benveniste, Guy (1972): *The politics of expertise*, Berkeley: Glendessary Press.
- Crozier, Michel (1964): *The bureaucratic phenomenon*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Crozier, Michel y E. Friedberg (1980): *Actors and systems: the politics of collective action*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Diamant, Alfred (1962): "The bureaucratic model: Max Weber rejected, rediscovered, reformed", en Heady (ed.), *Comparative papers in Public Administration*, Michigan: Univ. of Michigan.
- Diamant, Alfred (1981): "Bureaucracy and public policy in neo-corporatists settings", en *Comparative Politics* (octubre): 101-121.
- Dogan, Mattei (ed.) (1975): *The mandarins of Western Europe*, New York: John Wiley & Sons.
- Dogan, Mattei y R. Rose (eds.) (1971): *European politics: a reader*, Boston: Little, Brown & Co.
- Downs, Anthony (1967): *Inside bureaucracy*, Boston: Little, Brown & Co.
- Fenno, R. (1965): "The President's cabinet", en F. Rourke (ed.) *Bureaucratic power in national politics*, Boston: Little, Brown & Co.
- Grindle, Merilee (1977): *Bureaucrats, politicians and peasants in Mexico: a case study in public policy*, Berkeley: Univ. of California Press.
- Hage, Jerald (1980): *Theories of Organizations: Forms, process & transformation*, Nueva York: John Wiley & Sons.
- Heclo, Hugh y A. Wildavsky (1974): *The private government of public money*, Berkeley: Univ. of California Press.
- Huntington, P. Samuel (1965): "Congressional response to the Twentieth Century", en D. B. Truman (ed.), *The Congress and America's future*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Kauffman-Purcell, Susan (1975): *The Mexican profit-sharing decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley: Univ. of California Press.
- Kochan, Thomas, G. P. Huger y L. L. Cummings (1975): "Determinants of intra-organizational conflicts in collective bargaining in the public sector", en *Administrative Science Quarterly*, 20:19-23.
- La Palombara, Joseph (1964): *Interest groups in Italian politics*, Princeton: Princeton Univ. Press.

- La Palombara, Joseph (ed.) (1967): *Bureaucracy and political development*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Lehmbruch, Gerhardt y P. Schmitter (ed.) (1982): *Patterns of corporatist policy-making*, Londres: Sage Pub.
- Leiper, F. (1965): "The bureaucracy in pressure politics", en F. Rourke (ed.) *Bureaucratic power in national politics*, Boston: Little, Brown & Co., 23-35.
- Lindblom, Charles (1959): "The science of muddling through", en *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lindblom, Charles (1968): *The policy making process*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Long, N. (1965): "Power and administration", en F. Rourke (ed.) *Bureaucratic power in national politics*, Boston: Little, Brown & Co., 14-22.
- Lord, G. (1974): *The French budgetary process*, Berkeley: Univ. of California.
- Lowi, Theodore (1970): "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", en *World Politics*, 16 (1963-64): pp. 677-715.
- Lundberg, C. (1981): "Power and politics in organizations, Bacharach & Lawler: review article", en *Administrative Science Quarterly* (diciembre), 646-49.
- Mainzer, Lewis (1973): *Political bureaucracy*, Glenview: Scott, Foresman.
- Mayntz, Renate (1964): "The study of organizations: a trend report", en *Current Sociology*, 13.
- Mayntz, Renate y F. W. Scharpf (1975): *Policy-making in the German Federal Bureaucracy*, Nueva York: Elsevier.
- Miliband, Ralph (1969): *The State in Capitalist society*, Nueva York: Basic Books.
- Morrow, William (1978): "Bureaucracy and Politics: dimensions and dangers", en *Public Administration Review* (enero-febrero, 78-84).
- Morstein Marx, F. (1957): *The administrative State: an introduction to bureaucracy*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Nettl, Peter (1968): "The State as a conceptual variable", en *World Politics*, XX, 4 (julio): 559-592.
- Neustadt, Richard (1970): *Alliance Politics*, Nueva York: Columbia University Press.
- Niskaken, William (1973): *Bureaucracy: Servant or Master?: lessons from America*, Great Britain: Institute of Economic Affairs.
- Peters, Guy (1978): *The politics of bureaucracy: a comparative perspective*, Nueva York: Longman.
- Peters, Guy (1979): "Bureaucracy, politics and public policy: review", en *Comparative Politics*, 11. (abril), 339-58.
- Pressman, Jeffrey y A. Wildavsky (1979): *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: Univ. of California Press.

- Putnam, Robert (1976): *The comparative study of political elites*, Englewood, Cliffs: Prentice Hall.
- Putnam, Robert (1977): "Elite transformation in Advanced Industrial Societies; An empirical assesment of the theory of technocracy", en *Comparative Political Studies* (octubre), 383-412.
- Reed, L. (1978): "Bureaucracy: the cleverest lobby of them all", en *Washington Monthly*, 10 (abril), 49-54.
- Ronge, Volke (1974): "The politicization of administration in advanced capitalist societies", en *Political Studies*, 22 (marzo), 86-93.
- Rosati, Jerel (1980): "Developing a systematic decision-making framework: bureaucratic politics in perspective", en *World Politics*, 33, 1 (octubre), 234-252.
- Rose, Richard (1969): "The variability of party government, a theoretical and empirical critique", en *Political Studies*, 17, 4, 413-445.
- Rourke, Francis (1976): *Bureaucracy, politics and public policy*, Boston: Little, Brown & Co.
- Rourke, Francis (ed.) (1965): *Bureaucratic power in national politics*, Boston: Little, Brown & Co.
- Rudolph, Lloyd y S. Hoerber Rudolph (1979): "Authority and power in bureaucratic and patrimonial administration: a revisionist interpretation of Weber on bureaucracy", en *World Politics*, 31, 2 (enero).
- Schmitter, P. y G. Lehmbruch (eds.) (1979): *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills y Londres: Sage Pub.
- Selznick, Philip (1965): "TVA and the Grass Roots", en F. Rourke (ed.), *Bureaucratic power in national politics*, Boston: Little, Brown & Co., 62-72.
- Shonfield, Andrew (1969): *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*, Londres: Oxford Univ. Press.
- Siedman, Harold (1977): *Politics, position and power: the dynamics of Federal organization*, Nueva York: Oxford Univ. Press.
- Simon, H., D. W. Smithburg y V. A. Thompson (1965): "The struggle for organizational survival", en F. Rourke (ed.), *Bureaucratic power in national politics*, Boston: Little, Brown, 39-49.
- Suleiman, Ezra (1974): *Politics, power and bureaucracy in France: the administrative elite*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Tullock, Gordon (1965): *The politics of bureaucracy*, Washington: Public Affairs Press.
- Waldo, Dwight (1948): *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*, Nueva York: The Ronald Press.
- Wildavsky, Aaron (1979): *The politics of the budgetary process*, Boston: Little, Brown & Co.
- Wilkinson, Rupert (1964): *Gentlemanly power: British leadership and the Public School Tradition*, Nueva York: Oxford Univ. Press.