

## Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal\*

OSCAR OSZLAK

### INTRODUCCIÓN

El dinamismo que muestra la evolución de la burocracia estatal en América Latina y la complejidad de las vinculaciones que establece con la sociedad civil, contrastan marcadamente con la virtual inexistencia de estudios que intenten abordar estos problemas con alguna pretensión teórica. Este fenómeno no se restringe únicamente a la región. Aún hoy —se afirma en un libro recientemente publicado en los Estados Unidos— no existe un solo estudio que rastree y *explique* la expansión burocrática de un departamento o agencia gubernamental de alguna envergadura (Warwick, 1975, p. 3, su énfasis). Si este juicio refleja verdaderamente el estado del conocimiento en materia de organizaciones estatales aisladas, más precario resulta entonces el existente al nivel del conjunto de la burocracia estatal. Por cierto, existe una multitud de trabajos —sobre todo estudios de caso— que han tratado variados aspectos del aparato estatal en países con muy diferentes modos de organización social y estadios de desarrollo de sus economías. Pero, en general, estos trabajos han sido pobres sucedáneos del tipo de estudio teóricamente orientado que debiera prestar sistemática atención a los rasgos distintivos de la burocracia estatal, efectuando serios esfuerzos de conceptualización a partir de los casos de estudios que registra la literatura sobre administración pública.<sup>1</sup>

---

\* La realización de este trabajo contó con el apoyo de la Fundación Tinker y la Universidad de Texas. Agradezco a mis compañeros del CEDES y en especial a Horacio Boneo, Ramón Firme, Andrés Fontana y Elizabeth Jelin, los comentarios críticos efectuados a una versión previa. El presente trabajo forma parte de la serie de documentos del CEDES preparados para el "Grupo de Trabajo sobre el Estado" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

<sup>1</sup> Cfr. Warwick (1975), p. 190. A pesar de su artículo (*A Theory of Public Bureaucracy*), el trabajo de este autor no consigue trasponer los limitados alcances de un estudio de caso.

Sería válido preguntarse, sin embargo, cuál es el valor de encarar investigaciones que definan como unidad de análisis a la burocracia estatal de los países latinoamericanos. Una respuesta obvia sería que, como cualquier otra empresa intelectual, esta clase de estudios se justifica por su potencial contribución al mejor conocimiento del papel, desempeño e impactos del aparato administrativo y productivo del Estado.<sup>2</sup> Si bien en última instancia este objetivo está implícito en los intereses que alienan el presente trabajo, son otras las razones sustantivas que nos llevan a plantear el tema.

En primer lugar, la ausencia de estudios sistemáticos sobre el aparato estatal, encarados con una perspectiva teórica y un grado aceptable de rigor metodológico, ha mantenido vigentes numerosos mitos y lugares comunes acerca del fenómeno burocrático y el papel del Estado. La imagen popularizada evoca la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la ingerencia "injustificada" en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político.<sup>3</sup> Por cierto, esta imagen tiene correspondencias concretas, en grados y con modalidades variables, con aspectos del funcionamiento del aparato estatal. Los propios "considerandos" que preceden a los programas de "racionalización" o "reorganización" del Estado se hacen eco de tales visiones al ofrecer diagnósticos que destacan el desarrollo hipertrofiado y patológico del sector público. Sin embargo, aún cuando los indicadores de los que parten estos programas (v.g. evolución de la dotación de personal, del número de unidades o de los déficit presupuestarios de las empresas) sean parcialmente válidos, resultan insuficientes para comprender la verdadera naturaleza de los fenómenos que se manifiestan como signos de patología administrativa. Las "soluciones" (prescindibilidad de personal, diseño de esquemas organizativos más "rationales", devolución de empresas al sector privado) nunca apuntan a desentrañar las causas más profundas de dichos fenómenos, limitándose a pretender desviar sus tendencias más evidentes.

En segundo lugar, las teorías más globales en materia de organización y administración —que hoy constituyen una fuente fundamental para el estudio de la burocracia estatal— reconocen su origen en investigaciones llevadas a cabo predominantemente en ámbitos "no públicos".<sup>4</sup> Con la incorporación de esos desarrollos teóricos, el estudio de la administración

<sup>2</sup> Los términos "burocracia estatal", "organizaciones estatales", "aparato estatal" y "aparato administrativo y productivo del Estado" serán utilizados indistintamente para aludir al conjunto de organizaciones "públicas" que mantienen entre sí relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y/o presupuestaria. Somos conscientes de la falta de rigurosidad en el empleo de estos términos, pero ello sólo refleja —como se verá a lo largo del texto— las serias deficiencias epistemológicas que aún caracterizan a los estudios sobre este tema.

<sup>3</sup> Esta imagen ha sido utilizada a veces como punto de partida de investigaciones sobre burocracia. Véase Crozier (1964).

<sup>4</sup> Para un mayor desarrollo de este punto crítico, véase Moser (1967), p. 475.

pública pudo trascender el carácter descriptivo y formalista de su enfoque tradicional. Pero al hacerlo, tendió a utilizar acrítica e indiferenciadamente marcos conceptuales generados a la luz de la experiencia y el examen de organizaciones privadas.

En tercer término, debe señalarse la falta de contextualización social, cultural e histórica de la mayor parte de los enfoques y modelos que han servido como sustituto para el estudio de la burocracia estatal. Su difundida y mecánica "aplicación" al análisis de organizaciones públicas insertas en contextos con características muy diferentes a las del medio en que esos modelos se generaron, dificultó la generación de interpretaciones más sensibles a especificidades nacionales y regionales.

Las razones expuestas implican que la burocracia estatal es analíticamente distinguible de otras "organizaciones" y que a pesar de ciertos atributos comunes, su naturaleza y papel varían de acuerdo con el contexto social y el momento histórico considerados. Por lo tanto, avanzar en la formulación de una teoría de la burocracia estatal requiere especificar los rasgos distintivos que la diferencian de otras unidades y las determinaciones contextuales e históricas que "adjetivan" su especificidad sustantiva. En otras palabras, es necesario establecer qué hace diferente a la burocracia estatal de otros sujetos sociales y qué las hace diferentes entre sí.

Puestos en esta tarea, una dificultad inicial deriva del status teórico dependiente de este campo de estudios. Ninguna disciplina de las ciencias sociales —ni siquiera la administración pública— puede reivindicar "jurisdicción" sobre el mismo, aun cuando conceptual y metodológicamente, todas ellas contribuyan a darle contenido. Señalar este hecho no implica sostener la deseabilidad de una autonomización disciplinaria. Tan sólo pretende destacar una importante consecuencia de esta falta de fronteras conceptuales.<sup>5</sup> La enorme variedad de enfoques resultante y la tendencia al sincretismo, que parece constituirse en la única aproximación viable para captar la complejidad de la burocracia estatal.<sup>6</sup>

Diversos trabajos han intentado delinear las coordenadas de esta densa literatura utilizando cortes disciplinarios, cronológicos o conceptuales, o formulando modelos interpretativos.<sup>7</sup> No es nuestro propósito reiterar estos *surveys* ni incursionar en la sociología del conocimiento en materia de burocracia u organizaciones públicas. En cambio, creemos que aún está pendiente el examen crítico de los fundamentos epistemológicos y

<sup>5</sup> Larry Kirkhart (1971) sostiene que la principal dificultad para situar el estudio de la Administración Pública dentro del mapa de las ciencias sociales, deriva de su falta de fronteras conceptuales.

<sup>6</sup> Para una visión de la administración (y especialmente de la administración pública) como "sistema sincrético de los sistemas teóricos particulares", véase Juan Ignacio Jiménez Nieto (1975).

<sup>7</sup> Entre otros, pueden citarse Warren F. Ilchman y Todd La Porte (1970); Bernardo Kliksberg (1971); Nicos Mouzelis (1967) y Peta Sheriff (1976).

valorativos que subyacen a los diversos enfoques desde los cuales se ha abordado el estudio de las organizaciones estatales. A tal objetivo apunta la primera parte del presente trabajo.

Naturalmente, sería imposible cubrir la enorme variedad de cuestiones tratadas por la literatura sobre organización y burocracia. No obstante, es posible abstraer algunos temas recurrentes cuya discusión sistemática permitiría juzgar su relevancia para el avance teórico de nuestra problemática. También sería importante establecer cuáles son los criterios (v. g. nivel de agregación, tipo de atributos) empleados por los distintos enfoques para delimitar su unidad de análisis. Por lo tanto, nuestro examen se limitará a señalar cuál es la ubicación, el *locus* asignado a la burocracia por las diferentes corrientes teóricas y cuáles son las preocupaciones sustantivas que orientan los estudios inscriptos en tales corrientes (es decir, qué cuestiones teóricas se plantean).

Una segunda preocupación del trabajo se refiere a la relación entre el conocimiento científico en torno al fenómeno burocrático y la práctica político-tecnocrática. Al respecto, interesa establecer qué vinculación existe entre las categorías y modelos generados por las corrientes examinadas y la fundamentación "teórica" implícita en, o invocada por diferentes estrategias de reforma. Este tema está desarrollado en la segunda parte del trabajo.

Por último, sobre la base de las observaciones críticas efectuadas, se sugieren algunos temas y se ensayan algunas interpretaciones alternativas cuya profundización, creemos, puede contribuir a recuperar la especificidad sustantiva e histórica de la burocracia estatal.

## I

### 1. *Enfoque histórico-estructural*

Originariamente, el término "burocracia" parece haber sido utilizado para referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVIII: el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo. Es decir, se consideraba que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes,<sup>8</sup> con lo cual se señalaba un rasgo de la burocracia —su capacidad de ge-

<sup>8</sup> *Cfr.* Martin Albrow (1970), p. 16, quien atribuye el uso originario del término a M. de Gournay.

nerar intereses propios— que sería frecuentemente ignorado por la literatura más contemporánea.

Algunas décadas más tarde Marx retomaría esta temática en su crítica a la Filosofía del Estado de Hegel, al plantear que la existencia de la burocracia (estatal) responde a la existencia de intereses particulares en la sociedad civil y que en el proceso de satisfacer demandas asociadas a tales intereses, la burocracia desarrolla los suyos propios, no necesariamente compatibles con un idealizado “interés general”.<sup>9</sup> En la concepción hegeliana, la burocracia formaba parte de una estructura social tripartita, sirviendo de nexo entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiriría sentido a partir de la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de las corporaciones.<sup>10</sup> Tal concepción resultaba para Marx esencialmente empírica y formalista, despojada de elementos críticos y de contenido sustantivo.

En lugar de una relación armoniosa, Marx observa el carácter dialéctico y conflictivo de las interacciones burocracia-Estado-corporaciones. Una existencia real del Estado —en tanto corporización del interés general— implicaría la desaparición de las corporaciones y, consecuentemente, de su “espíritu”, la burocracia. Por lo tanto, la existencia y supervivencia de la burocracia dependería de la existencia de su contraparte material —las corporaciones—, sin perjuicio de ocasionales conflictos entre ambas. En tanto la burocracia encarna y asume intereses corporativos —los propios y aquellos correspondientes a las diversas esferas de interés particular— el interés general del Estado se reduce a su propio interés, que requiere la existencia y permanencia de intereses corporativos representados por una universalidad imaginaria. A su vez, como la burocracia confiere de hecho un marco de legitimidad a la acción social desarrollada en el seno de la sociedad civil, se ve condenada al formalismo, puesto que los presupuestos normativos de la actividad corporativa se hallan divorciados del verdadero interés general.

Años después Marx [1852, 1973] replantearía estos temas en términos más concretos, al analizar la vinculación entre la burocracia y la burguesía francesa bajo Luis Bonaparte. Allí traza la secuencia histórica a través de la cual el aparato estatal, originariamente órgano de la monarquía absoluta, sucesivamente instrumento para la liquidación del poder feudal, eje para la unificación civil de la nación y creciente sustituto de la actuación privada de los individuos, llega a transformarse en una máquina consolidada y autónoma frente a la sociedad burguesa. Esto es el producto de un proceso contradictorio en el que los intereses materiales y

<sup>9</sup> Carlos Marx (1968), p. 54 y ss.

<sup>10</sup> La sociedad civil involucraba a los “poderes” (burguesía, clero y nobleza), las “corporaciones” feudales, los oficios y comercios que en aquellos tiempos definían sus principales compartimientos. Estos representaban los diversos intereses particulares en tanto que el Estado, a diferencia de la sociedad civil, corporizaba el interés general.

políticos de la burguesía —íntimamente entretejidos con la conservación de la extensa y ramificada maquinaria del Estado— acaban creando un “espantoso organismo parasitario” que se vuelve contra aquélla, amenazando destruir las condiciones de vida de todo poder parlamentario, y, por lo tanto, el poder de la propia burguesía.<sup>11</sup>

En esta interpretación, y a diferencia de las visiones maniqueas sugeridas por ciertas versiones vulgares del marxismo, la burocracia no constituye un simple epítome de la clase dominante sino un actor social diferenciado y complejo, vinculado a la misma a través de cambiantes y contradictorios intereses. Consecuentemente, su posición en la estructura de dominación política puede variar significativamente, de acuerdo —entre otros factores— con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, de cristalización de (y enfrentamiento entre) clases sociales y de indispensabilidad del aparato estatal para la reproducción de la sociedad capitalista.

También interesa destacar el variable papel que la burocracia aparece desempeñando frente a la sociedad civil. En principio, Marx observa que la diferenciación y ampliación del aparato estatal es un resultado de la división social del trabajo, proceso que al generar nuevos grupos de intereses crea nuevo material para la administración del Estado. La legitimación de estos intereses “comunes” (*gemeinsame*) requiere su contraposición a la sociedad como interés general (*allgemeines*). Pero también requiere su expropiación y conversión en objeto de la actividad estatal, con lo cual la burocracia sustrae a la sociedad civil ámbitos y materias de actuación que acrecientan su indispensabilidad y poder. Dentro de la lógica de la organización social burguesa, algunas de estas nuevas funciones cumplen con el requisito de satisfacer el interés general. Pero al mismo tiempo, como promotora del interés por su propia reproducción y como garante de la reproducción de la sociedad capitalista, la burocracia desarrolla actividades reguladoras y represivas que contradicen la función social aparente que legitima su existencia.

Como se observa, Marx apunta tempranamente a un doble problema —teórico y empírico a la vez— que continuaría concitando la atención de los estudiosos del fenómeno burocrático. Por una parte, el impacto de la organización burocrática sobre la estructura de poder de la sociedad moderna; y por otra, la índole de su función social, es decir, su capacidad y posibilidades de servir a objetivos de interés general. Si bien estos temas no se plantearían siempre en estos mismos términos, podría

<sup>11</sup> Paradoja es que al crearse una doble base de sustentación de su posición de clase (la Asamblea Nacional y la burocracia estatal), la burguesía francesa alentaba el desarrollo de instituciones que acabarían enfrentadas por la naturaleza contradictoria de sus respectivos intereses. Bajo Luis Bonaparte, el enfrentamiento significó una pérdida de poder relativo del Parlamento (y de la burguesía) a favor del Ejecutivo y su aparato burocrático, “representantes” ocasionales de los campesinos parcelarios. Véase Marx (1852, 1973), pp. 65/66 y 131/132.

convenirse que variables tales como “poder” y “productividad” de la burocracia —y sobre todo su relación— condensan adecuadamente este recurrente interés.<sup>12</sup>

Dentro de esta tradición resulta explicable el diferente papel asignado a la burocracia estatal según el tipo de formación social en cuyo marco funcionan sus instituciones. Así, al tiempo que Marx Weber consideraba a la burocracia como la forma de organización racional más compatible con el modo de producción capitalista, Lenin sostenía que en una sociedad socialista la extinción del Estado llevaba aparejada la liquidación de su aparato burocrático.<sup>13</sup> Aun cuando arribaran a conclusiones opuestas respecto al papel de la burocracia, estas concepciones compartían sin embargo un atributo esencial: ambas colocaban el objeto de su preocupación dentro de un marco histórico-estructural en el que la dinámica propia del aparato burocrático se entrecruzaba complejamente con otros procesos globales a nivel del Estado y la sociedad civil. Es importante destacar este hecho por cuando en líneas generales, los desarrollos posteriores de la literatura tendieron a prestar escasa atención a variables contextuales, al menos con el grado de especificidad necesario como para comprender sus mutuas determinaciones con la estructura y dinámica del aparato estatal.

Es por ello oportuno efectuar algunos comentarios sobre la contribución de Weber al estudio de la burocracia, no sólo por la amplia difusión de su —erróneamente llamado— “modelo burocrático”, sino además por las críticas recientes de que ha sido objeto su enfoque sobre el tema. Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación. Esta afinidad queda especialmente evidenciada por la íntima vinculación entre los procesos de racionalización y burocratización. Observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, u organizada de acuerdo a principios racionales. A partir de la detección de ciertos atributos genéricos de tal estructura, Weber define un “tipo ideal” de organización cuya penetración y función común descubre en diferentes esferas de actividad de la sociedad moderna.

<sup>12</sup> Esto fue abundantemente corroborado en la investigación desarrollada por Ichman y La Porte (1970). Más aún, la relación inversa entre poder y productividad burocrática fue detectada como proposición consecuencial básica de la extensa literatura consultada en dicho estudio.

<sup>13</sup> Véase Lenin (1917, 1971), Gerth y Mills (1958), Cap. 8. Corresponde aclarar que estos autores situaban su análisis en niveles de abstracción diferentes. Mientras Weber se refería a un proceso histórico concreto —el desarrollo del capitalismo y las formas de dominación asociadas al mismo—, Lenin aludía programáticamente a las tareas de una revolución socialista. Una visión mucho más pragmática, derivada de la experiencia concreta de la revolución soviética, aparece reflejada en Lenin (1971).

La "organización burocrática" se visualiza como un tipo especial de organización identificable, en sus rasgos fundamentales, en la configuración estructural y funcional del ejército, los partidos políticos, la Iglesia, los sindicatos o las grandes empresas privadas. Se hace así referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre individuos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos. Su carácter público o privado, la naturaleza de los fines perseguidos o la dimensión de las unidades involucradas no se plantean como objeto de análisis, destacándose en cambio atributos estructurales más abstractos (v.g. grado de especialización, jerarquía, diferenciación y secularización).

En años recientes, la crítica a la concepción weberiana sobre la burocracia se ha centrado tanto en su supuesto sesgo formalista como en la mecánica utilización del "modelo" como herramienta analítica. En el primer aspecto, se señala que Weber no intentó desarrollar ningún contenido sustantivo sobre la burocracia y se limitó a ciertas determinaciones generales de su organización, diferenciándola de otros tipos en razón de sus atributos "formales".<sup>14</sup> Estos últimos hacían distinguibles, por oposición, otras formas de organización asociadas con etapas particulares del desarrollo histórico. Pero la dinámica social no parecía verse afectada por su existencia: los regímenes políticos, las relaciones sociales o los modos de producción podían examinarse sin referencia al fenómeno burocrático, que simplemente describía el surgimiento de un tipo particular de organización.<sup>15</sup> La otra crítica —que incluye a autores inscriptos en la propia tradición sociológica de inspiración weberiana— representa una sana reacción al difundido empleo del "tipo ideal" como estándar de comparación para la evaluación de casos empíricos. En este sentido, a pesar del indudable valor heurístico del "modelo" y de las elaboraciones del mismo efectuadas por otros autores,<sup>16</sup> su arraigo y sacralización han llevado a confundir sus elementos analíticos con la exposición de un decálogo normativo, lo cual significó un verdadero obstáculo al avance del conocimiento sobre organizaciones formales. Es así que una considerable porción de la literatura se dedicó a detectar toda suerte de incongruencias entre las necesidades y valores de las sociedades "subdesarrolladas", los atributos de sus aparatos estatales y las características del "tipo ideal" weberiano [*Cfr.* Peta Sheriff (1976) p. 32]. Blau [(1968) p. 454] señala al respecto que una teoría de la organización formal debe intentar explicar por qué las organizaciones desarrollan cier-

<sup>14</sup> Crítica ésta que tiene significativas coincidencias con la efectuada por Marx a Hegel. De acuerdo con Lefebvre (1969), Weber no estaba familiarizado con las notas críticas de Marx a la filosofía del Estado de Hegel.

<sup>15</sup> *Cfr.* Claude Lefort (1970), p. 228. Véase también N. Poulantzas (1969), pp. 446/447.

<sup>16</sup> Entre otros, Parsons (1956), Merton (1957), Blau (1955) y Selznick (1943).

tas características, tales como múltiples niveles jerárquicos o autoridad descentralizada, pero la explicación, obviamente, no puede tomarlas como dadas. Esto es lo que ocurre frecuentemente cuando el tipo ideal se "idealiza", es decir, se constituye en modelo de organización formal, importando entonces más descubrir desviaciones "patológicas" en el examen de casos empíricos que profundizar en el análisis de los factores determinantes del fenómeno examinado.

No obstante, la crítica a las contribuciones de Weber al estudio de la burocracia debe ser cuidadosamente calificada. En primer lugar, debido a que existen diversas "lecturas" de Weber sobre el tema, coincidentes con la multidimensionalidad de los intereses analíticos del autor.<sup>7</sup> Pero muy especialmente, porque si bien la concepción de Weber se hallaba fuertemente influida por una positiva valoración de la racionalidad y la eficiencia en el diseño organizacional (lo cual volcó el énfasis de sus preocupaciones hacia el análisis de estructuras y procesos internos), sus escritos revelan una marcada ambivalencia respecto al creciente proceso de burocratización y racionalización de la organización social. Por ejemplo, la tensión entre carisma y rutina, presente en muchos pasajes de su obra, ilustra la contradicción entre las fuerzas creativas y espontáneas de la sociedad frente a un orden de cosas establecido y rígido.<sup>18</sup> En última instancia, esta oposición puede observarse como una manifestación más de la contradicción entre pasión y razón, tema que desde Tucídides a Platón y desde Maquiavelo a Hobbes ha preocupado a la mayoría de los clásicos de la ciencia política. La racionalidad establece compuertas al desbordamiento de la pasión, pero al mismo tiempo impone nuevas demandas y restricciones a los patrones de organización e interacción social. La racionalización tiende así a identificarse con una creciente burocratización, proceso que al crear las condiciones para el surgimiento de un omnipresente Leviatán, se constituye en seria amenaza a la libertad individual y las instituciones democráticas.

Esta "otra" lectura de Weber escapa sin duda al estrecho marco formalista en el que lo han colocado ciertos autores. Pero también recuerda a los elaboradores y aplicadores de su "modelo" que los análisis "intra-organizacionales" requieren una precisa contextualización sustantiva e histórica que permita determinar si los presupuestos teóricos del tipo ideal weberiano resultan pertinentes o, por el contrario, son inadecuados para interpretar realidades sociales diferentes a las que inspiraron el "modelo burocrático".

<sup>17</sup> Al respecto, véanse las cuatro interpretaciones que propone Bendix (1967) y las tres surgidas por Mouzelis (1967).

<sup>18</sup> Por ejemplo, la "rutinización del carisma" podría considerarse la síntesis de un proceso dialéctico que resuelve en determinados momentos históricos las crisis de sucesión y legitimidad. *Cfr.* Mouzelis (1967), pp. 19-21.

## 2. *Corrientes administrativo-organizacionales*

Contemporáneamente a los escritos de Max Weber, se afianzaba —especialmente en los Estados Unidos— lo que con el tiempo se dio en llamar “tradicción gerencial” (*managerial tradition*) en el estudio de organizaciones, de la cual Frederick Taylor fue su más caracterizado exponente. Si bien puede parecer forzado incluir esta corriente entre aquellas que contribuyeron al actual conocimiento teórico de la burocracia estatal, no puede ignorarse su profunda influencia sobre el pensamiento organizacional, vía fundamental de aproximación al estudio de la burocracia.

Tal vez el rasgo más saliente de esta corriente, desde el punto de vista que aquí nos preocupa, es el hecho que los límites organizacionales se esfuman totalmente, pasando a constituirse en unidad de análisis el comportamiento humano frente al desempeño de tareas bajo condiciones de división social del trabajo. Sin embargo, comparte con otros enfoques una fundamental preocupación por la racionalidad y la productividad, proponiéndose como meta diseñar “el mejor” (más racional) modo de organizar el esfuerzo humano para el logro de fines organizacionales. Esta preocupación se liga a una “teoría” (v.g. Administración Científica) que observa a la actividad administrativa como un problema técnico cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y especialización funcional.

Sin embargo, más allá de esta orientación eficientista, los basamentos normativos de esta escuela de pensamiento revelan la profunda convicción de que las soluciones técnicas, científicamente fundadas, pueden resolver definitivamente los conflictos de clase al evitar “el permanente e inútil antagonismo entre trabajadores y empresarios”. Escribiendo en las postrimerías del siglo pasado, Taylor es un producto de la filosofía “de los Último Días” de la Revolución Industrial: la maximización de la eficiencia a través del esfuerzo combinado de directivos y fuerza de trabajo permitirá maximizar la prosperidad de empleadores y obreros. Para ello se requiere desarrollar leyes que expliquen comportamientos modales en el desempeño de tareas, de modo de producir cambios de actitudes y ajustes de comportamiento adecuados al objetivo de maximización aludido. Reflejando el arraigado optimismo de la época sobre el progreso científico como solución de los problemas de la humanidad, la Administración Científica promete un nuevo “milenio” en el que, supuestamente, la ciencia prevalecerá sobre el empirismo, la armonía hará desaparecer la discordia, el individualismo será reemplazado por la cooperación y la producción será maximizada eliminando definitivamente sus restricciones.

Desarrollos posteriores fueron modificando gradualmente la concepción taylorista sobre la organización, tanto en su delimitación analítica como en las preocupaciones sustantivas que motivan su estudio. En el primer aspecto, puede argumentarse que la tarea de los sucesores de Taylor con-

sistió en reconstruir el esqueleto organizacional y su compleja red de relaciones, a partir de sus elementos más simples. Sucesivas contribuciones<sup>19</sup> permiten visualizar un proceso de desarrollo conceptual en el que cada enfoque descubre un aspecto adicional de la dinámica de las organizaciones complejas, con lo cual se van modificando los límites y planos analíticos en los que pueden examinarse estas unidades. En el segundo aspecto, la crítica demoledora a la tradición gerencial ensayada por autores como Simon reduce la preocupación por la eficiencia, la cual deja de percibirse como criterio fundamental de la acción organizacional. La creciente incorporación de técnicas y conceptos sociológicos y psicológicos, que enriquecen la perspectiva administrativa, modifica al mismo tiempo los focos sustantivos de investigación. Por otra parte, los nuevos aspectos que van siendo revelados por esta literatura (v.g. motivación, liderazgo, conflicto, toma de decisiones) no son considerados aisladamente, sino que se van interrelacionando e integrando al conocimiento existente hasta conformar lo que hoy denominamos "teoría de la organización", vale decir, el enfoque que desplaza el centro de atención de los problemas administrativos desde el nivel individual y grupal al de la estructura organizacional global. Siendo esta nueva conceptualización un importante eslabón en la construcción de una teoría sobre la burocracia estatal, interesa detenernos brevemente en el proceso que la originara.

Los comienzos de la década del 30 fueron testigo del desarrollo de una nueva faceta en el interés de los administrativistas: el "lado humano" de la organización. Iniciada por Elton Mayo en los estudios de Hawthorne,<sup>20</sup> esta nueva corriente trasladó las preocupaciones teóricas desde el producto de las organizaciones a los insumos que le dan vida, al tiempo que modificó la perspectiva de investigación desde una estrategia de "sistema cerrado" a una de "sistema abierto". Al comienzo se planteó la búsqueda de aquellas condiciones que pueden mejorar la interacción humana con y dentro de, organizaciones, provocando así respuestas individuales más favorables a las demandas organizacionales. En versiones más recientes, esta búsqueda se centró particularmente en la realización de las aspiraciones individuales, la salud mental, la necesidad de integración con la organización, el sentido de pertenencia, la actualización permanente, etcétera.<sup>21</sup> En conjunto, estos aportes teóricos suministrarían ciertas claves para entender el proceso de socialización a través de organizaciones.

<sup>19</sup> Entre ellas, las de la denominada escuela de Relaciones Humanas, liderada por Elton Mayo; la escuela "universalista" de dirección científica, representada por Fayol, Mooney, Mary P. Follet, Gulick y otros; los interaccionistas (v.g. Homans) y los primitivos representantes de la teoría de la organización, entre los que se destacan Simon y Barnard.

<sup>20</sup> Más tarde desarrollada por Warner. Whyte, Homans, etcétera.

<sup>21</sup> Véanse, entre otros, Argyris (1964), Etzioni (1964) o Katz y Kahn (1966).

La incorporación de una dimensión “humana” en los estudios sobre organizaciones tuvo otras consecuencias. Conceptos centrales, incluido “organización” mismo, comenzaron a definirse en términos de seres humanos, perspectiva ésta cuya introducción debe acreditarse a Barnard. Al destacar las nociones de eslabonamientos y vínculos, su concepción de las organizaciones formales como sistemas de actividades personales o fuerzas conscientemente coordinadas representó un importante viraje respecto a las formulaciones administrativas.<sup>22</sup> Estas consideraban a las organizaciones como entidades despersonalizadas, con una existencia independiente, formadas por relaciones estructurales entre diversas unidades funcionales.

Gradualmente se fue haciendo evidente una creciente integración de enfoques en torno a una unidad analítica más agregada —la organización compleja/formal—, perdiendo importancia (e incluso sentido) tanto las distinciones disciplinarias como aquellas basadas en el carácter público o privado de la organización. Con ello se redescubrían las categorías analíticas weberianas, apropiadas para una caracterización estática de las organizaciones, pero al mismo tiempo cobraba importancia el examen de su dinámica interna y de sus transacciones con el contexto. Este nuevo interés elevó a un primer plano el estudio del proceso de toma de decisiones.

Conviene destacar especialmente esta circunstancia puesto que las decisiones empezaron a ser consideradas variables dependientes de *restricciones contextuales*, y esto dirigió la atención hacia problemas “ecológicos”, tales como tecnología, escasez, interdependencia y otras restricciones sociales, físicas y biológicas que crean *incertidumbre*, alternan el *equilibrio* interno y fuerzan a las organizaciones a procurar *estabilidad* y asegurar su *supervivencia*, ejercitando su capacidad adaptativa. El concepto de productividad dejó de observarse en términos de maximización, introduciéndose las nociones de optimización y “satisfacción” (*satisficing*) de objetivos bajo condiciones de racionalidad acotada.<sup>23</sup> De esta manera se reconocía la vulnerabilidad de la organización frente a su contexto y la limitada posibilidad de acción racional sobre ese contexto, complicadas por la existencia de diferentes supuestos implícitos sobre la realidad en los procesos decisivos y por la frecuentemente incompleta cristalización de los objetivos organizacionales. Por lo tanto, la supervivencia de la organización —vista como subsistema social— reemplazó a la maximización del producto en el foco de atención de los investigadores, adquiriendo relevancia la evaluación de las consecuencias funcionales resultantes de

<sup>22</sup> Influido por esta nueva concepción, Caplow (1964), por ejemplo, argumenta que son personas —miembros de una organización— y no segmentos de comportamiento los que están involucrados en el proceso de interacción social que tiene lugar dentro de las organizaciones.

<sup>23</sup> Autores como Crozier, Selznick, Downs, V. Thompson y J. D. Thompson se cuentan entre quienes desarrollaron más tarde esta nueva línea conceptual.

diferentes arreglos estructurales y patrones de comportamiento. Quedó así consumado el matrimonio entre el análisis sistemático y el estructural funcionalismo.

Con el trasfondo de estas preocupaciones, los desarrollos más recientes intentaron develar la vida interna de las organizaciones, tratando de explicar los procesos que tienen lugar en la "caja negra" —los así llamados "procesos de conversión"— y controlar los factores desestabilizadores de una fluida "transformación de insumos en productos". Aumentar la racionalidad de los procesos decisorios y disminuir el conflicto en la interacción intra-organizacional se constituyeron en principios normativos de esta nueva corriente. El conflicto fue considerado como manifestación de patología y la integración efectiva un caro signo de salud organizacional. La falta de congruencia entre las necesidades de las organizaciones y las de sus participantes se convirtió en un axioma de la teoría de la organización [Cfr. Boguslaw (1965) pág. 164], y la resolución de la ambigüedad y el conflicto en la vida social organizada, es la principal preocupación del ejecutivo.<sup>24</sup>

En resumen, una gruesa caracterización de los desarrollos teóricos en el campo administrativo-organizacional demostraría un acentuado interés inicial por el *producto* de las organizaciones o las consecuencias de la acción organizacional, que parte quizás como resultado de su mayor visibilidad y en parte, debido a los presupuestos normativos de los que partieron los primitivos estudios en este campo. La incorporación de nuevas disciplinas y la mayor sofisticación de los estudios trasladó el énfasis del producto a los *insumos*, es decir, al análisis de aquellos elementos (recursos técnicos y humanos, restricciones y demandas contextuales) que permiten (o dificultan) el cumplimiento de los fines de la organización. Más recientemente, el tratamiento global de la organización y sus complejas transacciones de insumo-producto con el contexto, dirigió la atención hacia los *procesos de conversión*, cerrando conceptualmente la brecha entre aquellos elementos que condicionan externamente a la organización y los productos que justifican su existencia.

### 3. *Burocracia y contexto*

El reconocimiento analítico de que las organizaciones complejas son influidas por la acción del contexto, marca el punto de intersección de las corrientes recién reseñadas con los estudios sobre burocracia encarados desde la perspectiva de la ciencia política. Su diferencia esencial reside

<sup>24</sup> Esto llegó a conocerse como el "dilema organizacional", tema que de una u otra forma comenzó a discutirse en la mayoría de los escritos sociológicos o psico-sociológicos sobre organizaciones.

en el referente utilizado por unas y otros. Los estudios administrativo-organizacionales (A-O) concentran su atención en la estructura y procesos internos a la organización y a partir de allí tratan de rastrear restricciones contextuales que operan sobre la misma. En cambio, los enfoques politológicos toman como referente a la sociedad global, observando las consecuencias de la inserción de la burocracia dentro de ese contexto, examinando el tipo de interacciones que tiene lugar y sobre todo, evaluando los impactos resultantes en términos de variaciones en el poder relativo y en la productividad de la burocracia.

Sin embargo, así como los estudios A-O tienden sistemáticamente a escamotear el contexto, sea reduciendo el número de variables identificadas en ese plano o tratando superficialmente sus impactos, los estudios politológicos fallan en resolver adecuadamente el problema de establecer un nivel de análisis que permita comprender la dinámica interna de la burocracia.

En el caso de los primeros, la incorporación del contexto al análisis sistémico de la organización nace de reconocer su decisivo impacto sobre esta última: "los eventos de ese contexto pueden, en cualquier momento, penetrar de una manera constructiva o destructiva, esperada o inesperada... [el universo de las transacciones organizacionales]."<sup>25</sup> Pero este reconocimiento es insuficiente para superar las limitaciones de los enfoques basados en sistemas cerrados. El inevitable dilema que enfrenta el analista ha sido correctamente observado por Thompson (1967): abrir el sistema implica considerar un rango casi infinito de variables que resisten una evaluación racional; pero cerrarlo involucra el riesgo de utilizar supuestos sobresimplificados o arribar a conclusiones irrelevantes. De aquí que los intentos por hallar fórmulas de compromiso entre ambas estrategias no han podido evitar un tratamiento superficial de las variables contextuales.

A primera vista, pocos conceptos como el de "contexto" aparecen tan nítidamente diferenciables de aquellos que ocupan el interés focal del investigador: se refiere a "todo lo demás". Paradójicamente, su mismo carácter residual lo convierte en uno de los conceptos más difícilmente aprehensibles desde el punto de vista analítico o explorable en situaciones empíricas. Muy tempranamente, esto llevó a los teóricos de la organización [Barnard (1938), Simon (1957)] a tratarlo en términos más restringidos, refiriéndolo a la unidad "decisión" en lugar de la unidad "organización". En otras palabras, existe en tal concepción un contexto objetivo compuesto de elementos físicos, biológicos, sociales, emocionales y morales que son relevantes para la situación inmediata pero no ne-

<sup>25</sup> Naciones Unidas (1970), pág. 47. Trist sostiene, sin embargo, que el contexto no equivale al "mundo exterior", sino que "se refiere a aquellas partes del mismo que afectan la supervivencia y desarrollo de una determinada organización o conjunto de organizaciones". Véase Eric Trist (1970), pp. 96/97.

cesariamente para otras situaciones decisionales ni, obviamente, para el comportamiento organizacional en su conjunto.

Intentos más sofisticados tendieron, por una parte, a distinguir niveles de responsabilidad organizacional [v.g. Parsons (1960), Thompson (1967)] que implicaban transacciones diferenciales con el contexto y, por otra, a reconocer dentro de este último, distintos planos y categorías de elementos que afectan de diversa manera la acción organizacional.<sup>26</sup> Sin embargo, las referencias del contexto que registra la literatura aluden habitualmente a su carácter benigno u hostil, a su estado turbulento o estable, o a su alta o reducida capacidad de control de la organización, revelando dificultad para trascender un nivel de abstracción en el que resulta poco operativo tratar el contexto con fines de investigación.<sup>27</sup>

De todas maneras, su definitiva incorporación a los estudios A-O debe ser entendida en el marco de las preocupaciones que alientan esta perspectiva analítica. Estas preocupaciones parten de constatar la creciente incertidumbre que enfrentan organizaciones y tomadores de decisiones como consecuencia de una mayor diferenciación, interdependencia y complejidad social. Al restringirse las posibilidades de elección racional, pueden producirse consecuencias “disfuncionales” que alteren el equilibrio interno de la organización y comprometan su capacidad adaptativa. La supervivencia y desarrollo de la organización dependen entonces de la eficacia de los diferentes mecanismos que ésta utilice a fin de superar sus restricciones contextuales. Por lo tanto, el “contexto relevante” se reduce en definitiva al subconjunto de variables externas a la organización que al crearle frentes de incertidumbre, acotan la racionalidad de sus decisiones y disminuyen su probabilidad de subsistencia o su capacidad de adaptación.

Raramente se invierte el planteo del problema —v.g. tomando a la sociedad global como referente y a la organización como unidad—,<sup>28</sup> pues esto supondría modificar el interés analítico en un sentido que no se compeadece con las orientaciones prevalecientes en esta vertiente de la literatura. Si tal planteo se invirtiera, uno podría llegar a cuestionar la existencia misma de la organización en la medida en que su eficacia adaptativa interfiriera en, o resultara incompatible con, el logro de objetivos definidos en función de intereses sociales más trascendentes.

En cierto modo, los estudios politológicos sobre burocracia parecen ajustarse más estrechamente a este tipo de planteo, en tanto —como expresáramos— se preocupan por evaluar los impactos de la inserción buro-

<sup>26</sup> Por ejemplo, la distinción de conceptos tales como “dominio” y “contexto operativo”, la identificación de sectores contextuales —v.g. clientela, proveedores, competidores y grupos reguladores— [Dill (1958)] o la delimitación de “conjuntos organizacionales” [Evan (1966)].

<sup>27</sup> Un típico (y, no por casualidad, extensamente citado) trabajo en esta línea es el de Emery y Trist (1965).

<sup>28</sup> Esto ha sido acertadamente señalado por Mouzelis (1967), p. 157.

crática en procesos que tienen como referente a la sociedad global. Sin embargo, también señalamos que en el acto de recuperar la dimensión contextual de la burocracia, estos estudios tienden a perder de vista los procesos intraburocráticos, tanto o más importantes para una correcta interpretación de las relaciones burocracia-sociedad. En particular, estos juicios resultan aplicables a los trabajos que responden a la orientación del *Comparative Administration Group* (C.A.G.), corriente identificada con la "administración comparada" y la "administración para el desarrollo", de gran predicamento entre los reformadores administrativos del Tercer Mundo.<sup>29</sup> El C.A.G. surge en los Estados Unidos hacia fines de la década del 50 como reacción a la difusión alcanzada por los "principios" de la "ciencia administrativa" y a la arrogancia de sus proponentes, que por entonces intentaban su trasplante a otros contextos nacionales.<sup>30</sup> Esta reacción no negaba la posibilidad de una ciencia administrativa sino que cuestionaba su deducción a partir de principios inmutables. El interés epistemológico debía tender a una comprensión taxonómica de la realidad, distinguiendo aspectos de la misma y designándolos con "nombres" que aseguraran su carácter mutuamente excluyente. Una masiva y uniforme recolección de datos sobre diferentes sistemas administrativos permitiría producir un conjunto de proposiciones cuyo criterio de verificación y relevancia científica dependería del grado en que consiguiera mapear conceptualmente las características y atributos fundamentales de aquellos sistemas [*Cfr.* Ilchman (1971)].

Apoyándose en las concepciones básicas de la *Comparative Politics*,<sup>31</sup> y recogiendo virtualmente cada una de las novedades producidas en las ciencias sociales norteamericanas de la época (v.g. análisis de sistemas, teoría de la información, pluralismo, dicotomía tradición-modernidad), los miembros del C.A.G. consiguieron construir inventarios exhaustivos de instituciones políticas, mecanismos de representación, funciones gubernamentales y pautas de comportamiento grupal, entrelazándolos complejamente con la ilusión de que así emergía una teoría de la burocracia en contextos "transicionales". Observando el creciente peso político de la burocracia y su fundamental papel como "agente de desarrollo", se concluía que el único modo de contrarrestar los efectos disfuncionales del poder burocrático y acceder a la etapa de modernización consistía en superimponer valores modernos sobre los tradicionales y promover el

<sup>29</sup> Entre los volúmenes representativos de esta corriente de identificación señalada por Riggs (1964), La Palombara (1963) y Riggs (1971).

<sup>30</sup> La nueva visibilidad adquirida por el Tercer Mundo durante la guerra fría había comenzado a tener eco en los organismos internacionales a través de la creación de programas de asistencia técnica y la compilación de manuales de organización y reforma administrativa basados en las proposiciones de la Administración Científica.

<sup>31</sup> Nos referimos fundamentalmente a los trabajos de Almond, Verba, Easton, Pye y otros.

“desarrollo político”, es decir, el desarrollo de instituciones que regularan y contrabalancearan ese creciente poder de la burocracia.

Las críticas al C.A.G., iniciadas a poco de que el grupo produjera sus primeros trabajos, han dejado en pie no mucho más que una abundante jerga, apta para la referencia críptica o el comentario cáustico.<sup>32</sup> Pero la principal debilidad de este enfoque reside sin duda en su sesgo cultural “nor-occidentalista”. Afirmaciones del tipo:

“Las premisas implícitas en el pensamiento administrativo de occidente, particularmente de los Estados Unidos, han sido halladas plausibles como base para comprender los problemas de la administración para el desarrollo en Asia” [Riggs (1966)]

revelan una miopía intelectual que resiste explicaciones basadas meramente en razones de ingenuidad perceptual o superficialidad analítica.

El C.A.G. reemplazó el tradicional análisis institucional de los “principistas” por un tipo de análisis funcional igualmente persuadido del carácter científico de sus proposiciones y de la “bondad” del esquema político-administrativo occidentalista que sirve como marco de referencia a sus prescripciones.

La continuada aceptación reverencial de estas proposiciones y prescripciones por los círculos tecnocráticos del Tercer Mundo, contrasta con la crítica —sugestivamente cargada de connotaciones moralizantes— dirigida por el movimiento de la *New Public Administration* a la literatura sobre administración para el desarrollo.<sup>33</sup> Desafortunadamente, aun cuando este movimiento ha identificado y expuesto agudamente los flancos débiles de los enfoques institucionales y funcionales, tampoco ha podido desembarazarse de un marcado sesgo etnocentrista y de una militante vocación normativa.

## II

### *Paradigma emergente*

En las secciones precedentes hemos sugerido las que nos parecen preocupaciones centrales de las diferentes perspectivas analíticas desde las

<sup>32</sup> La debilidad de su contenido empírico ha sido observada, entre otros autores, por Milton J. Esman (1966) y especialmente por Robert H. Jackson (1966), quien señalara que el principal problema de muchos representantes de este movimiento es su confusión metodológica. Para una crítica reciente al C.A.G., véase Kishan Khanna (1974).

<sup>33</sup> Algunas de las contribuciones de este movimiento —que también se dio en llamar “la perspectiva de Minnowbrook”— se hallan reunidas en un volumen editado por Frank Marini (1971).

cuales se ha abordado el estudio de la organización burocrática. Al ensayar su crítica, hemos destacado aquellos aspectos que más adelante nos permitirán distinguir la especificidad sustantiva y contextual de la burocracia estatal. Este ejercicio crítico no ha sido dirigido a un cuerpo de teoría integrado, sino a una vasta y heterogénea literatura en la que, si bien se advierte cierta convergencia hacia una visión más articulada de la relación burocracia-contexto, no se ha conformado todavía algo parecido a un paradigma científico.

Por esta razón, resulta llamativo que la práctica de la reforma administrativa se funde crecientemente en modelos analíticos y prescripciones caracterizados por una perspectiva globalista e integradora. En general, estos modelos no tienen una correspondencia inmediata y directa con una determinada teoría o corriente de pensamiento. Resultan más bien de una tarea de "agregación" y combinación analítica que el reformador administrativo<sup>34</sup> proyecta más allá de fronteras disciplinarias o vertientes teóricas. Curiosamente, estos modelos han tendido a homogeneizar la problemática de la burocracia estatal en torno a una concepción común, desde un punto de vista tanto sustantivo como valorativo. En cierto sentido, podría afirmarse que en el plano y por mediación de la praxis de la reforma administrativa han producido la emergencia de un paradigma subrogante del que la teoría aún carece.

Epistemológicamente, sería ilegítimo reconstruir este paradigma para someterlo a una crítica rigurosa: equivaldría a erigir una entidad inexistente, un *straw man*, para luego "descubrir" sus rasgos objetables. El sincretismo del reformador —fuente de este "paradigma"— no supone consenso en materia de conocimiento científico sobre burocracia. Mas bien expresa su necesidad de interpretar y reconstruir una realidad que la teoría ha fragmentado en múltiples compartimientos. El paradigma constituye entonces una combinación pragmáticamente orientada de insumos de conocimiento, donde los criterios de selección están influidos por una experiencia político-administrativa concreta y un modelo de situación deseable.

Sin embargo, aun cuando dé lugar a versiones teóricas deformadas y adaptadas circunstancialmente a la cosmovisión del reformador administrativo; aun cuando ninguna de ellas pudiera reconocerse en su síntesis pretendidamente integradora, la generalizada aceptación y vigencia de esta concepción paradigmática exige su explicación y análisis crítico. Sobre todo, porque a través de los sutiles lazos que vinculan la teoría y la praxis de la reforma administrativa, dicha concepción ha influido a su vez

<sup>34</sup> Reformador administrativo es, en este contexto, todo profesional, experto o consultor al servicio de organismos nacionales o internacionales de asistencia técnica, cuya formación supuestamente lo capacita para producir diagnósticos del sector público y diseñar estrategias de reforma administrativa, sobre la base de modelos analíticos teórica y/o técnicamente fundados.

los lineamientos y el contenido de la investigación sobre burocracia.<sup>35</sup> Con las salvedades expuestas, podemos entonces intentar reconstruir el paradigma emergente.

A partir de una concepción hegeliana de la organización social, la burocracia es visualizada como nexo, como instancia de mediación, entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiere significado a partir de la oposición entre el interés general del Estado y los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad civil. Dicho de otro modo, en tanto cristalización institucional del Estado, la burocracia se convierte en instancia conciliadora de intereses conflictivos y sus “adjudicaciones autoritarias” constituyen —en esta concepción— expresiones decantadas y representativas de los valores sociales prevalecientes.

Justificada así su existencia, el funcionamiento de la burocracia depende de su capacidad extractiva y productiva, manifestada a través de la obtención y combinación de recursos que satisfagan los requerimientos de su intervención social. Dicho de otra manera, el acceso a recursos derivado de la legitimidad de su existencia como materialización institucional del Estado, permite a la burocracia contratar la fuerza de trabajo (recursos humanos), adquirir o construir los bienes, obtener los servicios y elevar —mediante el entrenamiento de sus agentes— la capacidad operativa, necesarios para sostener las condiciones de su existencia. A su vez, la reproducción del aparato burocrático depende de la producción de un conjunto de bienes, servicios, regulaciones y símbolos que atiendan demandas del contexto social,<sup>36</sup> agregadas y articuladas a través de mecanismos institucionalizados de representación de intereses.

Pero si bien el procesamiento de demandas depende de un modo inmediato de la iniciativa, capacidad y adecuación de recursos a disposición de funcionarios y unidades burocráticas, las decisiones puntuales que traducen tal procesamiento se hallan sujetas a diversos tipos de restricciones. El primero de ellos, de carácter *normativo*, incluye todos aquellos factores (v.g. pautas valorativas, objetivos, prioridades, metas, sanciones) vinculados al “deber ser”, al marco global de normas, políticas y orientaciones de la acción que condicionan las posibilidades operativas de la burocracia y sus unidades funcionales y que, en las diferentes situaciones decisionales, se manifiestan a través de complejas combinaciones.<sup>37</sup>

El segundo tipo de restricciones es de carácter *estructural* y se refiere a los múltiples patrones de combinación de recursos, institucionalizados a través de sistemas y procedimientos formales (v.g. jerarquías, escalafo-

<sup>35</sup> Una importante manifestación de esta influencia recíproca es la habitual incursión académica de los reformadores administrativos. Consideramos que el difundido conocimiento de esta práctica dual nos exime de mayores referencias.

<sup>36</sup> Las demandas del contexto social incluyen no solamente las planteadas por diferentes clientelas de la burocracia, sino también las articuladas por esta misma.

<sup>37</sup> Entre los escasos estudios que aluden explícitamente a esta dimensión, véase Jerry L. Weaver (1972).

namientos, sistemas de información, evaluación y control), que permiten establecer las interdependencias funcionales, jerárquicas y presupuestarias necesarias para ajustar el funcionamiento de la burocracia a los criterios de racionalidad técnica que impone esta forma de organización.

El tercer tipo de restricciones, de naturaleza *comportamental*, tiene relación con el conjunto de pautas actitudinales y de comportamiento—incluyendo desde aspectos motivacionales hasta estilos de liderazgo, orientaciones hacia la acción o expectativas sobre los límites del conflicto interpersonal— que resultan socialmente aceptables y predecibles y que al ser internalizadas a nivel individual, fijan parámetros adicionales a la actividad burocrática.

Estos tres tipos de restricciones son momentos de un mismo fenómeno: constituyen premisas para la acción originadas en planos o dimensiones diferentes, aunque vinculados entre sí por ser desagregaciones racionales-formales del “interés general” de la sociedad. Es decir, en tanto principio supremo que guía la actividad del aparato estatal, el “interés general” se traduce, alternativamente, en normas que lo explicitan, en estructuras que lo viabilizan y en comportamientos que lo concretan. Al ser momentos de un mismo fenómeno, existe un orden secuencial y una relación causal involucrada en la relación entre los tres niveles. Esto significa que a la relación jerárquica implícita entre las variables de esos tres niveles se agrega una relación de determinación unívoca: normas-originan-estructuras-originan-comportamientos.<sup>38</sup> En última instancia, las funciones—expresadas en comportamientos— se considerarán positivas y las estructuras resultarán racionales, en tanto conduzcan a la concreción-observancia de aquellos aspectos del marco normativo global de la burocracia a los que dichos comportamientos y estructuras se subordinan.

Reformulando nuestra interpretación del paradigma emergente, el interés general de la sociedad se traduce en un sistema normativo que regula la acción de los actores e instituciones sociales. La burocracia, como institución mediadora entre el interés general encarnado en el Estado y los intereses particulares de la sociedad civil, se estructura y comporta en función de aquellos elementos del sistema normativo que le son aplicables. Esto tiene dos importantes corolarios: 1) que las decisiones y funciones cotidianas de la burocracia estatal deben ajustarse a las pautas normativas, estructurales y comportamentales que —a diferentes niveles de desagregación— constituyen el referente fundamental para conformar

<sup>38</sup> Esta interpretación no difiere mayormente de la visión kelseniana del “proceso de derivación”, o determinación de una norma inferior por una superior. Resulta sugestiva, en este sentido, su concepción del Estado: “...persona jurídica colectiva, esto es, una comunidad constituida por un orden normativo que instituye órganos que funcionan de acuerdo con el principio de división del trabajo; y este orden normativo, constituyente de esa comunidad, es el orden jurídico... que regula la conducta mutua de los individuos...” Véase Hans Kelsen (1969). Agradecemos a Andrés Fontana la observación de esta notable —aunque, por su común raíz positivista, no casual— coincidencia.

las premisas de cada decisión puntual; y 2) que toda desviación o inobservancia de esas pautas se reputan patológicas y requieren acciones correctivas. La razón es que una desviación —entendida como la persecución de objetivos, la utilización de mecanismos o la adopción de comportamientos diferentes a los formalmente establecidos, significa alterar en algún punto el proceso de derivación entre variables de las tres dimensiones. Es decir, al contraponerse la acción concreta a los parámetros que condicionan tal acción se produce una incongruencia que vulnera, en la práctica, la lógica de la secuencia formalmente establecida entre los tres niveles.

No es por supuesto la desviación aislada la que demandará acciones correctivas. Es la acumulación de estas desviaciones —no controlable mediante acciones punitivas— la que en algún momento requerirá la introducción de cambios que alteren los valores de variables correspondientes a una o más de las tres dimensiones aludidas, de modo de restituir congruencia a su mutua relación. Como veremos enseguida, la racionalidad de las diferentes estrategias “correctoras” por las que puede optar la reforma administrativa guarda estrecha relación, como no podía ser de otro modo, con la lógica del paradigma descrito. Pero antes de abordar este tema, señalemos que el paradigma incorpora dos premisas adicionales.

Del lado de los “insumos” presume que todos los individuos, grupos y sectores que componen la sociedad civil tienen similar acceso y capacidad de “presión” sobre el Estado, a través de un proceso democrático en el que las instituciones actúan como articuladoras y filtros de las demandas sociales, del lado de los “productos”, que en la medida en que estos retraalimenten positivamente tales demandas y presiones, el sistema se mantendrá en equilibrio. Si no lo hace (ineficacia) o lo hace a alto costo (ineficiencia), habrá que actuar sobre la “caja negra” a fin de corregir el desequilibrio resultante. Dicho de otra manera, para enfrentar con éxito las restricciones contextuales se requieren adaptaciones intra-burocráticas que, al expandir la capacidad operativa del aparato estatal, restituyan legitimidad a su supervivencia institucional.

### *Estrategias y viabilidad de la reforma administrativa*

¿En qué puntos del proceso administrativo introducir cambios? ¿Existe alguna vinculación entre las conexiones causales implicadas en el paradigma y las estrategias de reforma administrativa postuladas teóricamente o ensayadas en experiencias concretas? Nuestra impresión es que la teoría y la práctica de la reforma administrativa han seguido muy de cerca los desarrollos que se han operado en el campo de los estudios administrativo-organizacionales. Más aún, sin forzar exageradamente las dimensiones analíticas que hemos identificado como parámetros de las

decisiones burocráticas, podría sugerirse que las estrategias de reforma administrativa han propuesto actuar, alternativamente, sobre cada una de esas dimensiones. Pero la secuencia en que esas distintas estrategias fueron configurándose es sumamente significativa no sólo para entender cómo fueron variando las concepciones sobre las causas de la supuesta improductividad burocrática sino también para percibir las inherentes limitaciones de su respectiva concepción del cambio administrativo.

En un principio, cuando el estudio de la administración pública se hallaba todavía permeado por un claro sesgo institucionalista y formalista, las soluciones se limitaban a modificar aspectos estructurales de los sistemas cuyo comportamiento se pretendía corregir: organigramas, sistemas de información, mecanismos de control, etcétera. La despersonalización de la organización administrativa llevaba a subordinar la conducta individual a la funcionalidad de los arreglos estructurales. Introduciendo combinaciones racionales, adecuadas al marco normativo aplicable a la organización, se obtendrían mejoras en la eficiencia o eficacia de la actividad burocrática. La "ilusión tecnocrática" de sus proponentes terminó por desvanecerse ante la insuficiencia de sus planteos y el ritualismo —y consecuente fracaso— en que se tradujo la enorme mayoría de sus programas.<sup>39</sup>

Una segunda estrategia, derivada de las nuevas corrientes conductistas que adquirían creciente preponderancia en la literatura, se planteó la necesidad de "concientización", la infusión de valores y el perfeccionamiento técnico a través de la capacitación individual, destacando el papel innovador del funcionario en tanto agente de un proceso de "desarrollo organizacional" autosostenido.<sup>40</sup> La formación de líderes, la reducción del conflicto interpersonal, el mejoramiento de la dedicación y la motivación, entre otras acciones dirigidas a modificar las pautas de conducta burocráticas, tenderían en última instancia a aumentar la congruencia entre los objetivos individuales y el marco normativo institucional.

Una tercera corriente de reforma administrativa advirtió que la concientización y la capacitación, así como los simples cambios en los esquemas de organización formal, resultaban insuficientes para resolver los problemas de incongruencia entre objetivos individuales y organizacionales. Esto requería además la institución de mecanismos de participación de los propios funcionarios en la definición o redefinición del marco normativo de su unidad burocrática —incluyendo, a veces, la cogestión en el proceso administrativo—. El "participacionismo" surgió así como una modalidad complementaria de gestión y cambio administrativo, supestando apta para superar la incongruencia apuntada.<sup>41</sup> En ciertos

<sup>39</sup> No obstante, buena parte de los programas de asistencia técnica en administración pública continúa insistiendo en este enfoque.

<sup>40</sup> Un reciente intento de fundamentación analítica de esta estrategia puede hallarse en Alberto D. R. Salinas (1976).

<sup>41</sup> Para una explicación de esta estrategia, véase Roberto Martínez Nogueira (1973).

casos, esta propuesta se proyectó más allá de los límites organizacionales, sosteniendo la necesidad de que los funcionarios participen en los procesos de formulación de objetivos que involucren unidades más agregadas, e incluso la sociedad global.

Como vemos, las estrategias de reforma administrativa han tendido a modificar variables en los planos estructural y comportamental, aceptando implícitamente el carácter incuestionable del marco normativo o, a lo sumo, la eventual participación de los funcionarios en la definición (más propiamente, en la desagregación operacional) de su contenido. En términos del paradigma, y desde la perspectiva de la burocracia, las únicas variables relativamente inmutables pertenecen a la dimensión normativa. Estructuras y pautas de comportamiento deben adaptarse permanentemente para respetar el contenido y asegurar la vigencia de normas impuestas "desde afuera". Para que éstas puedan cumplirse son necesarias dos condiciones: una, que existan en el aparato estatal mecanismos de articulación que permitan recoger y representar los intereses de los diferentes sectores de la sociedad, de modo que al ser contemplados en el marco normativo que regula la acción del Estado, quede traducido razonable y operativamente el "interés general" de la sociedad; y la segunda, que en el proceso de implementación, es decir, en la concreción material de los objetivos particulares (vistos como desagregación de la generalidad del interés social global), se recurra a las combinaciones estructurales y se impongan las pautas de comportamiento que mejor se ajusten a los requerimientos del referido marco normativo.

De aquí, señalemos de paso, la vital importancia de limitar el poder burocrático, de desarrollar instituciones políticas que produzcan efectivos contrapesos, de manera que además de permitir una mejor articulación de intereses, eviten el desplazamiento de objetivos y la proliferación institucional que aparecen toda vez que la actividad de la burocracia se halla regulada por parámetros estructurales y comportamentales que desvirtúan su marco normativo formal.

Complementariamente, la reforma administrativa debe tender —según las estrategias descritas— a producir los cambios internos en la organización y funcionamiento del aparato estatal necesarios para observar las normas y concretar los objetivos que recortan axiológicamente los límites de su acción. Estructuras y comportamientos, como desagregaciones formales y operativas del interés general, pueden "reformarse" sin desnaturalizar —y con el objeto de reproducir— la vigencia de un marco normativo cuyas posibilidades de variación dependen, en todo caso, de procesos "externos" a la burocracia. Frente a esta concepción, el espectro de Woodrow Wilson resurge de su sepultura: política y administración vuelven a ser los cotos privados de actores sociales funcionalmente insertos en arenas de acción y competencia esencialmente diferentes.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> El clásico argumento acerca de la separación entre política y administración se encuentra en Woodrow Wilson (1887, 1941).

Sin duda aquí se encuentra el núcleo fundamental del problema de la "reforma administrativa", ya que al intentar promoverse la separación entre política y administración y la efectiva subordinación del aparato de implementación al aparato normativo del Estado, no se hace sino inducir infinitos mecanismos de conducta adaptativa que intentan resolver las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad política y racionalidad técnica que, alternativamente, guían las decisiones burocráticas. Mientras este último tipo de racionalidad procura respetar el marco normativo formal, el primero debe aceptar la inherente conflictividad de los diferentes roles que la burocracia realmente desempeña. Por lo tanto, enfrentados a la decisión cotidiana, los agentes estatales infringen reiteradamente, y desnaturalizan *in acto*, los parámetros comportamentales de la burocracia socialmente aceptados, con lo cual tienden a instituir combinaciones estructurales distintas a las formalmente establecidas (v.g. superposiciones, estructuras informales y *ad-hoc*) y por otra a exteriorizar su actividad en "productos" que en buena medida también vulneran los objetivos, metas y políticas formalmente vigentes.

En los términos del paradigma, las variables comportamentales retroalimentarían disfuncionalmente a las estructurales y normativas. Pero, ¿hasta qué punto estos mecanismos adaptativos constituyen realmente desviaciones patológicas? ¿No están expresando acaso la ambigüedad —o lisa y llana contradicción— que caracteriza al qué-hacer de la burocracia? Si así fuera, ¿cuáles son las perspectivas de éxito de cualquier estrategia de reforma administrativa que desconozca que el "interés general" que otorga sentido a sus proposiciones constituye una ficción que encubre la naturaleza conflictiva del papel que la burocracia estatal cumple en la sociedad capitalista?<sup>43</sup>

Nuestras proposiciones en torno a estos interrogantes se fundamentan en la crítica dirigida a la literatura sobre burocracia y en las evidentes limitaciones del paradigma que hemos tratado de construir. Los comportamientos adaptativos son —a nuestro juicio— condición necesaria de la existencia y reproducción de un aparato (complejamente extendido, ramificado hacia, y entretelado con, la sociedad civil) que no es mero ejecutor de los intereses materiales de los sectores económicamente dominantes pero tampoco es sólo expresión del interés general de la sociedad; y que en su pretensión de conciliar estos intereses antagónicos extiende el ámbito de su propio interés particular (su reproducción como aparato), todo lo cual tiende a conformar un marco normativo real inherentemente contradictorio. Por lo tanto, todo intento de "reforma" y adaptación dirigido a forzar comportamientos "funcionales", compatibles con parámetros normativos consumatorios,<sup>44</sup> tropieza inevitablemente con la naturaleza contradictoria de la misión desempeñada por la burocracia estatal. Es en

<sup>43</sup> También, por supuesto, en el mundo socialista, aunque en sentidos y con modalidades de los que no nos ocuparemos aquí.

<sup>44</sup> Utilizamos el término en el sentido otorgado por Apter (1965).

este sentido que, como actor social agregado y complejo, expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotado de recursos, grados de autonomía y capacidad de articulación hacia las "profundidades" de la sociedad civil y las "alturas" del Estado, la burocracia constituye a la vez un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma.

Reconocemos que esta interpretación requiere un tipo de fundamentación que los estudios disponibles no alcanzan a proporcionar. Pero al mismo tiempo, estamos convencidos de que tal fundamentación debe partir por construir una perspectiva analítica que destaque los elementos que sustantiva y contextualmente otorgan a la burocracia estatal una especificidad propia.

### III

#### *Especificidad sustantiva*

Hasta aquí hemos trazado las tendencias generales en los intereses de investigación y acción, dentro de un área de estudio agitada aún por controversias normativas, epistemológicas y metodológicas. Como la disciplina —para denominarla de algún modo— se halla todavía en una etapa pre-paradigmática, no se cuenta ni con una tradición de investigación compartida ni con el consenso necesario sobre un campo de indagación común. Cada uno de los enfoques cuestiona a los demás, el aventurerismo está difundido y no existen estándares de control generalmente aceptados.<sup>45</sup>

¿Cuál es entonces el punto de partida para construir una teoría de la burocracia estatal que reconozca su especificidad sustantiva e histórica? ¿Cuál es la problemática propia de tal construcción teórica y en qué aspectos se diferencia de la planteada por aquellas concepciones que han observado a la burocracia estatal como una manifestación relativamente indiferenciada del fenómeno organizacional o como un agregado institucional, constitutivo de un actor social homogéneo y coherente? En estas notas no podemos pretender sino dar algunos pasos en la dirección de especificar tal problemática y marcar las coordenadas de un campo analítico diferenciado, tarea a la que estarán dedicadas las restantes secciones del presente trabajo.

<sup>45</sup> Cfr. Martin Landau (1966), p. 39.

1. *Sesgo privatista*

Es un hecho aceptado que la investigación en torno al fenómeno organizacional vive a la moda. Los criterios de relevancia para la elección de los temas a investigar son dictados tanto por las necesidades reales o potenciales de una dispuesta clientela, como por las prescripciones de ciertos autores o corrientes en boga.<sup>46</sup> Indudablemente, existe una amplia gama de problemas que un administrador puede no percibir como importantes, aún cuando resulten cruciales para el desarrollo de una teoría de las organizaciones complejas. Esta observación no pretende minimizar el valor de la investigación "orientada hacia la acción"; más bien constituye una advertencia frente al riesgo de sobrestimar este tipo de preocupaciones a expensas de la investigación básica [Cfr. Mouzelis (1967), pág. 219].

Esta advertencia adquiere especial significación cuando se observa la enorme gravitación que estas modas académicas, inspiradas por la experiencia y las necesidades de la empresa privada, han tenido en la conformación de un marco conceptual para el estudio de las organizaciones estatales. En particular, la mayor parte de las contribuciones teóricas que hemos incluido en la perspectiva A-O resultan de inferencias y generalizaciones efectuadas a partir de un gran número de estudios de caso, en su mayoría contratados por empresas industriales y otras organizaciones privadas. Naturalmente, sería procedente preguntarse en qué medida un cuerpo de teoría gestado a la luz de experiencias en ámbitos no públicos puede utilizarse sin recaudos para interpretar fenómenos propios de las organizaciones estatales.

Veamos primero ciertos casos relativamente inobjetables. Es frecuente hallar en la literatura variables y conceptos que son indistintamente empleados para explicar aspectos de la estructura y funciones de organizaciones públicas o privadas. Por cierto, podría argumentarse convincentemente que en numerosos aspectos existen apreciables semejanzas entre ambos tipos de entidades. Por ejemplo, no parece haber diferencias fundamentales entre las políticas de reclutamiento de un hospital público y de uno privado; entre los objetivos formales de una acería estatal y otra perteneciente a una empresa privada; o entre la estructura jerárquica de una universidad del Estado y la de otra patrocinada privadamente. Es decir, aun cuando sea posible oponer algunas salvedades a la asimilación analítica de estos casos, no puede dejar de reconocerse la utilidad que un enfoque A-O puede prestar al estudio de ciertos problemas de las organizaciones estatales.

Pero si consideramos los supuestos normativos implícitos en aquellos

<sup>46</sup> Como señalara Thompson (1958), "...cuando los administradores industriales están angustiados por el cambiante papel de los capataces, se produce una febril actividad de investigación sobre este tópico; y cuando estos mismos administradores empiezan a preocuparse por la resistencia al cambio, inundamos el mercado con investigaciones y teorías diseñadas para superar la resistencia al cambio".

estudios que toman a la organización privada como objeto de análisis, la asimilación parece menos justificada. Por lo general su interés académico se subordina a la consideración de problemas que, en última instancia, tienen alguna consecuencia práctica respecto a la productividad y viabilidad de la organización. En otras palabras, el objetivo central de una teoría de la organización —a diferencia de una teoría de la burocracia estatal— es hallar los medios más eficaces de adaptación de unidades organizacionales a las amenazas y restricciones de su contexto operativo.<sup>47</sup> Su problema se reduce a resolver o superar los diversos obstáculos que tienden a disminuir la eficiencia y efectividad de las organizaciones y, por lo tanto, cuestionan su supervivencia. Ello requiere descubrir los principios o fórmulas de organización e interacción que pueden promover el clima más propicio y movilizar esfuerzos del modo más racional como para contrarrestar exitosamente las amenazas contextuales. De esta manera, la racionalidad se convierte en la categoría referencial implícita y la productividad organizacional —esencialmente en su manifestación económica— en el verdadero objeto de estudio.

Existe otra importante diferencia en relación con los supuestos sobre los que se basa, respectivamente, el estudio de organizaciones públicas y privadas. La corriente del “desarrollo organizacional”, que hoy en día ha adquirido particular preeminencia en el campo de la teoría de la organización, está gobernada por una filosofía “expansionista”: crecer para sobrevivir. El estancamiento implica retroceso y anticipa situaciones de “desequilibrio” y eventual “muerte” de la organización. Obviamente, esta filosofía no resulta directamente aplicable a las organizaciones estatales. Si tal fuera el caso, el ámbito de actuación del Estado reproduciría una situación de mercado en que las organizaciones públicas tratarían de maximizar su función de objetivos, a despecho de las relaciones de interdependencia que las sujetan a parámetros de comportamiento diferentes a los de la clásica firma. No se trata únicamente de que la organización estatal persiga o no un propósito de lucro; lo que puede estar en juego es la propia legitimidad de su existencia. En ciertos casos, la atención de un interés social superior puede requerir la reducción de la intervención estatal y la consecuente disminución de la infraestructura administrativa.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Como señala Ilchman, “el interés de aquellos que estudian y escriben acerca de organizaciones reside en cómo éstas sobreviven y se adaptan; al evaluar un determinado arreglo estructural o un patrón de comportamiento, la variable dependiente es la contribución de los mismos a la supervivencia o adaptabilidad de la organización; si ésta sobrevive, e incluso se desarrolla, se supone variables independientes —causales del fenómeno— al arreglo estructural o el patrón de comportamiento; y entonces, para transformar todo este razonamiento en una tautología, los estudiosos de la organización argumentan que su supervivencia es una causa de la persistencia del arreglo y patrón”. Véase Warren F. Ilchman (1971), pp. 10/20.

<sup>48</sup> Por ejemplo, al crearse en Chile los asentamientos rurales —una forma de organización cooperativa que introdujera el gobierno de Frei para el asentamiento de familias campesinas en tierras expropiadas— se previó su administración directa por los mismos campesinos, una vez que éstos hubieran adquirido la necesaria capacidad

Cuando los teóricos de la organización extendieron sus intereses de investigación al campo de la burocracia estatal, no pudieron evitar que sus preocupaciones clientelísticamente orientadas impregnaran sus análisis. A través del razonamiento homológico, aumentaría la ambigüedad de la burocracia estatal como categoría analítica (por ejemplo, al confundirse burocracia y organizaciones en abstracto) y se introducirían criterios valorativos desde cuyo ángulo los límites, los roles y el desempeño de las organizaciones estatales perderían su real significado. Además, este sesgo contribuiría a desviar la atención respecto de problemas insoslayables desde el punto de vista de una teoría de la burocracia estatal: el carácter partogénico de la expansión del aparato del Estado; los desplazamientos producidos en los centros de poder intra-burocráticos y su relación con sucesivos regímenes y proyectos políticos; la aparente incongruencia entre prioridades o metas formales y las pautas reales de asignación de recursos; las formas institucionalizadas e informales utilizadas para resolver conflictos entre instituciones del Estado; o los canales y módulos de vinculación que establecen las unidades estatales con sus clientelas y con otras organizaciones de la sociedad civil. Sin duda, estos y muchos otros aspectos que en el caso de organizaciones privadas no se plantean o asumen características particulares, requieren —en el caso de la burocracia estatal— un marco teórico diferente. Para ello parece necesario desarrollar conceptos e incorporar variables y dimensiones que permitan replicar las condiciones concretas bajo las cuales las organizaciones estatales se establecen, evolucionan y actúan, descartando los modelos normativos preocupados por imaginar las condiciones ideales bajo las cuales podría maximizarse su producto.<sup>49</sup>

empresarial. Por lo tanto, las agencias gubernamentales responsables de la supervisión o asistencia técnica de esos establecimientos debían dejar de existir una vez desaparecida la necesidad de la función que les dio origen.

<sup>49</sup> Estas observaciones sugieren que la literatura A-O no ha sido muy feliz en la caracterización de la problemática específica de las organizaciones estatales. En uno de sus trabajos Lawrence y Lorsch (1969, p. 100) admiten implícitamente este fracaso de la teoría de la organización, con particular referencia a los Estados Unidos: "...sugeriríamos que, como pueblo, somos conocidos como 'materialistas', en parte porque comparativamente hemos tenido más éxito en la creación de formas organizacionales efectivas en el área de los negocios que en el desarrollo de *organizaciones dirigidas hacia otros fines*. Tal vez un mejor conocimiento de las organizaciones como herramientas nos dará, con el tiempo, el poder para realizar avances comparables en la innovación social con referencia a organizaciones orientadas fundamentalmente hacia otras tareas y valores". (El subrayado es nuestro). Esto implica que al margen de su utilidad para desarrollar organizaciones orientadas hacia el mercado, las herramientas teóricas disponibles no han permitido a los investigadores y técnicos obtener éxitos similares en otras áreas, situación a la que indudablemente no escapan las organizaciones estatales. El fracaso o inconsecuencia de buena parte de las misiones de asistencia técnica en el campo de la administración pública, también deben interpretarse en este contexto, puesto que habitualmente tienden a observar la realidad administrativa de las organizaciones estatales a través del prisma (de los supuestos, principios y proposiciones) de las teorías A-O.

## 2. *Burocracia estatal como unidad de análisis*

Aun admitiendo que el sesgo privatista no descalifica necesariamente a los enfoques A-O, en tanto el análisis se ubique en el plano de organizaciones estatales aisladas, las dudas aumentan enormemente cuando consideramos el nivel más agregado de la burocracia estatal. Es decir, cuando el referente teórico o empírico ya no es una unidad organizacional discreta sino un conjunto de organizaciones diferenciadas y heterogéneas que, en atención a los fines generales que las agrupa y a la frontera que las "separa" de la sociedad civil, conforman un sistema susceptible de consideración analítica en este mayor nivel de agregación. Si bien la literatura ha confundido a menudo estos niveles, al menos en cuanto a generalizaciones teóricas se refiere, ha sido en cambio sumamente consistente en términos de la delimitación de las unidades involucradas: o bien ha considerado colectivamente, como entidad monolítica, al conjunto de las organizaciones estatales (v.g. la burocracia estatal como un actor social) o ha estudiado unidades aisladas, analizando con mayor o menor atención sus relaciones con el contexto.<sup>50</sup>

Como hemos visto, en el primer caso el referente es la sociedad global, prestándose atención al comportamiento de otros actores (v.g. Parlamento, "grupos de presión", partidos políticos) que forman parte del contexto social de la burocracia. En el segundo caso, son la estructura y procesos intra-organizacionales los que ocupan la atención del investigador, esfuermándose o perdiendo visibilidad la acción de variables contextuales sobre la unidad estudiada. Consideramos que tanto uno como otro modo de cortar la realidad limitan seriamente las posibilidades de entender las mutuas determinaciones entre procesos internos a la burocracia, o sea, aquellos que al diferenciarla estructuralmente ponen de manifiesto el carácter multifacético de su personalidad social, y procesos que tienen lugar a nivel de la sociedad global. La analogía que se nos ocurre para ilustrar este punto es la de una cámara fotográfica que, o bien esfuma un primer plano para captar una visión panorámica del entorno, o bien sacrifica la nitidez de este último para realzar los detalles de aquel primer plano. Pero si nuestro propósito es destacar la integración o contrastes (las mutuas determinaciones) entre ambos planos, probablemente requeriríamos focalizar esa totalidad desde una perspectiva diferente.

Para ello, un primer factor a tener en cuenta es la extraordinaria heterogeneidad de los elementos constitutivos de la burocracia estatal, lo cual dificulta la generación y generalización de proposiciones válidas para interpretar su comportamiento global. Sin pretender aportar una definición rigurosa, podríamos concebirla como un conjunto de organizaciones

<sup>50</sup> También se han llevado a cabo estudios comparativos de dos o más unidades de un mismo o de diferentes sistemas burocráticos. Véase, por ejemplo David Mechanic (1962), Donald C. Pelz (1959-60); Marvin E. Shaw y otros (1955), Matthew Holden Jr. (1966).

complejas e interdependientes, cuyo carácter “público” —derivado de los objetivos formales de “interés general” que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos— permite distinguirlas como un sistema diferenciado.<sup>51</sup> Esta caracterización no debe ocultar sin embargo las enormes dificultades que plantea la atribución de rasgos genéricos a un sistema compuesto por unidades que poseen entre sí notables diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción y recursos.<sup>52</sup> Pero a la vez, esta misma heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal y la compleja trama de relaciones que establece con la sociedad civil.

Un segundo elemento, estrechamente vinculado con el anterior, requiere replantear el problema de la fijación de límites entre el dominio de “lo privado” y “lo público”. La literatura ha tendido a establecer fronteras relativamente nítidas entre ambos dominios, presuponiendo que sus vinculaciones se establecen a través de “puentes” constituidos por los diversos mecanismos de representación de intereses. Sin embargo, manteniéndonos incluso en el plano formal, podemos advertir que la actividad del aparato estatal se desenvuelve a través de formas institucionales de relación con el “sector privado” en las que el status “público” resulta, cuanto menos, equívoco. A los variados tipos de entidades semi-estatales (empresas mixtas, “joint ventures”, institutos con patrocinio estatal y privado) y para-estatales (juntas, comisiones especiales) se agregan las múltiples modalidades de interpenetración entre actores civiles y estatales, que van desde la participación de los primeros en los consejos de organismos estatales hasta el control directo por el Estado de diversos aspectos de la

<sup>51</sup> La expresión “objetivos formales” sugiere que las organizaciones burocráticas pueden (y así lo hacen) perseguir objetivos diferentes a aquellos que promueven el “interés general”. Las comillas indican que el concepto no tiene una contraparte concreta o, como lo expresara Arthur F. Bentley (1908, 1949), que se trata de una mera entelequia apropiada para ser discutida por escritores de ficción que tejen fantasías, pero que no tiene asidero en la realidad. Existe abundante literatura sobre este tema que puede rastrearse hasta los clásicos de la ciencia política. Para una discusión contemporánea sobre el mismo, pueden consultarse entre otros a H. Finer (1941); C. J. Friedrich (1962); G. A. Schubert Jr. (1957); E. Pendleton Herring (1936); D. Waldo (1948); D. B. Truman (1951) y el ya citado libro de Bentley.

<sup>52</sup> Piénsese solamente en la intrincada trama de relaciones conformada por organizaciones productoras de bienes y servicios (a veces, apenas distinguibles de las empresas privadas); organizaciones puramente administrativas; instituciones reguladoras, tanto de la actividad privada como de la propia actividad del sector público; entidades canalizadoras de recursos financieros; organismos de promoción en el plano nacional y regional; organizaciones paraestatales y quasi-públicas, etcétera. Esta trama se complica aún más al considerar las vinculaciones con organizaciones públicas ubicadas en otros niveles jurisdiccionales (provincias, municipios, regiones, ámbitos de competencia interprovincial).

política empresaria privada. La existencia de estas "zonas grises"<sup>53</sup> también constituye un importante punto de entrada para analizar las relaciones de determinación entre ambos dominios.

Un tercer elemento a considerar es el condicionamiento histórico del proceso de conformación del aparato institucional del Estado. Si bien es posible argumentar que el desarrollo de organizaciones privadas también reconoce determinantes históricos, en el caso de la burocracia estatal estas determinaciones adquieren relieves mucho más pronunciados. El perfil, la definición de su contenido institucional y del carácter de su intervención social, son el resultado de un proceso histórico constituido por complejas interrelaciones entre sociedad civil y Estado, en el que se van decantando y cristalizando esquemas de diferenciación estructural y rutinas operativas que confieren a este aparato una especificidad propia.

Un último elemento, que a su vez se articula con el anterior, es que el proceso histórico a través del cual se problematizan, plantean y resuelven cuestiones que integran la agenda socialmente vigente,<sup>54</sup> encuentra en el ámbito de la burocracia estatal una arena fundamental para dirimir las. La metamorfosis del aparato institucional del Estado se ajusta a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones sociales. En tal sentido la evolución de la burocracia expresa en el tiempo sucesivas correlaciones de fuerza y cambiantes fuentes de contradicción social.

Los cuatro elementos que acabamos de identificar se encadenan, en términos explicativos, en un orden inverso al de su presentación. El ámbito de competencia y acción de la burocracia estatal puede concebirse como una arena de conflicto político, donde se materializan procesos históricos a través de complejas articulaciones que tornan imprecisos los límites entre Estado y sociedad civil y aumentan la heterogeneidad de la burocracia. Esto nos permite caracterizarla como una entidad susceptible de tratamiento analítico diferenciado, pero no nos dice mucho sobre la naturaleza de sus articulaciones, sobre los criterios de legitimación de su existencia y por ende, de su pretensión de establecer vínculos institucionalizados con el conjunto de la sociedad. Este es el tema que desarrollaremos en la siguiente sección.

### 3. Roles de la burocracia estatal

Desde la época en que Adolph Wagner enunciara su famosa "ley", han sido muchas las interpretaciones que se han avanzado sobre la "necesidad"

<sup>53</sup> Una sugerente discusión de este tema desde el punto de vista de las políticas públicas puede hallarse en Philippe Schmitter (1974). Para un original enfoque sobre "lo público" (*publicness*), véase Robert Biller (1971).

<sup>54</sup> En Oszlak y O'Donnel (1976) se discuten estos conceptos con mayor detenimiento.

de la intervención del aparato estatal, sobre las causas de la permanente expansión de su ámbito operativo y sobre las distintas modalidades que asume su actividad.<sup>55</sup> Diferentes tipologías o simples clasificaciones de “funciones” de la burocracia han pretendido dar cuenta de la variedad de manifestaciones en que se traduce su acción en la sociedad.<sup>56</sup> Con escasas excepciones, se ha tendido a observar estas funciones en términos de una única dimensión analítica, derivada del papel, misión o rol adjudicado a la burocracia estatal en la sociedad contemporánea: materializar el “interés general” de la sociedad encarnado en la existencia del Estado. Desde este punto de vista, el problema de la burocracia se reduciría a lograr una eficaz extracción y una óptima asignación de recursos entre sectores, de acuerdo con orientaciones normativas que en forma desagregada expresen dicho interés general.

Sin embargo, existen fundados argumentos para cuestionar esta visión unidimensional. Por una parte, desde las tempranas observaciones de De Gournay, pasando por las aprensiones de Weber y llegando hasta las proposiciones del C.A.G., resulta evidente que la burocracia no es un simple instrumento de quienes ejercen el poder del Estado. Sin volcarnos a interpretaciones extremas, que ven en la expansión y creciente peso de la burocracia la formación de una nueva clase,<sup>57</sup> debemos admitir que dicha expansión conlleva la multiplicación de ámbitos operativos, monopolios de información, capacidades de influencia e instancias de decisión en los que los comportamientos burocráticos adquieren relativa autonomía. Naturalmente, la autonomización del comportamiento implica la posibilidad de que en su actividad cotidiana, la burocracia traduzca el interés general de la sociedad —dentro de los flexibles límites que habitualmente admite su desagregación— en términos que consulten su propio interés. De este modo, la burocracia se convierte en un “grupo de presión”, en un sector social que reivindica su derecho a participar en la definición y traducción del “interés general”, con lo cual su propia expansión, la legítima apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios o el apoyo de iniciativas que consoliden o extiendan su autonomía operativa, pueden llegar a resultar expresiones desagregadas de tal interés. En la medida en que a través de sus actos la burocracia tiende a satisfacer intereses propios, expresión de un interés común como sector, diremos que está desempeñando un rol sectorial.

<sup>55</sup> La “Ley de Wagner”, formulada hacia fines del siglo pasado, señala que en el largo plazo y en economías en crecimiento, los gastos públicos de consumo absorben una porción crecientemente mayor del ingreso nacional. Un resumen de las diversas interpretaciones que se han avanzado para avalar o refutar esta “ley” puede hallarse en Fredric L. Pryor (1968).

<sup>56</sup> Véanse, por ejemplo, Lowi (1972), Montgomery y Siffin (1966) y Murray (1971).

<sup>57</sup> A partir de Djilas, el tema suscitó una intensa polémica, especialmente entre los neo-marxistas franceses.

Por otra parte, sin caer tampoco en el otro peligroso extremo de sostener que la actividad del aparato estatal replica mecánicamente los intereses de "la" clase dominante, existe suficiente evidencia (desde los primitivos escritos de Marx hasta las recientes contribuciones a la teoría sobre el Estado)<sup>58</sup> como para señalar la representación privilegiada, el tratamiento preferencial que esos intereses reciben dentro de la constelación de "funciones" desempeñadas por la burocracia. Sea que consideremos las "tareas" del Estado en la sociedad capitalista o el "sesgo sistemático" de su acción como garante de la reproducción de un sistema de dominación social (O'Donnell, 1977), es la actividad de sus instituciones, de su aparato regulador, productivo y represivo, la que materializa "productos" que refuerzan tanto esa dominación como el carácter capitalista de ese Estado. En consecuencia, apelando al interés general y cubierta por su aureola legitimadora, otra ancha faja de la actividad de la burocracia se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes. Denominaremos rol mediador al desempeño de tareas que privilegian estos intereses.

Queda así configurada, casi como categoría residual, un área de intervención estatal cuyo significado, el sentido último de sus invocaciones implícitas, encuentra un referente mucho menos ambiguo en el interés general de la sociedad. Acciones de este tipo consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. En este carácter, la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) auténticamente representativa del interés general, desempeñando un rol que llamaremos infraestructural.

En síntesis, la burocracia puede asumir tres roles diferentes: 1) un rol sectorial, como actor "desgajado" del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado.

En esta transfiguración, la burocracia parece situarse en tres ámbitos operativos diferentes. Sin embargo, la distinción analítica recorta en realidad franjas de actividad (y sus correlatos normativos) que, en situaciones concretas, son parte constitutiva de un mismo proceso de decisión y acción. Es decir, si bien los diferentes roles que desempeña el aparato estatal pueden visualizarse analíticamente como tres dimensiones de actividad diferenciable, el "balance" final no es el resultado ni de una racional

<sup>58</sup> Al margen de los difundidos escritos de Poulantzas, Miliband y otros, nos referimos a las importantes investigaciones en curso en diversas instituciones académicas de América Latina.

programación ni de una distribución al azar, sino del enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos, entre actores sociales (incluyendo instituciones burocráticas y políticas) portadores de intereses conflictivos y contradictorios.

Lo dicho replantea, desde otro ángulo, la proposición adelantada con relación a uno de los elementos que otorga a la burocracia especificidad propia: su carácter de crucial arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes. Retomando este tema, pero ya vinculándolo a la distinción de roles recién propuesta, podríamos sugerir que es precisamente el carácter contradictorio, no aditivo, de estos roles el que confiere una dinámica particular a la lucha política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. Si la burocracia es una arena de conflicto, se trata ciertamente de una "arena movediza". Y esta no es una imagen meramente efectista. La actividad de la burocracia no gira en el vacío; por el contrario, se engarza dinámica, y por lo tanto cambiantemente, con necesidades, reivindicaciones y demandas de actores "civiles" y "estatales", quienes procuran satisfacerlas movilizandolos recursos, perfeccionando organizaciones corporativas, promoviendo alianzas y aceptando (o neutralizando) enfrentamientos con actores movidos por intereses antagónicos. El conflicto involucrado, y el proceso social que lo resuelve en uno u otro sentido, encuentra en las instituciones estatales un activo participante; un actor que no es el agregado institucional del Estado; que como parte de ese Estado, tampoco es totalmente autónomo sino que se halla variablemente subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales; pero que en su relativa autonomía posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado, con lo cual se convierte en un posible aliado u oponente de acuerdo con el ámbito de su competencia y la índole de la cuestión suscitada. Por lo tanto, las instituciones estatales no sólo son actores políticos sino que además su ámbito de acción constituye un terreno de lucha que convoca a otros actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios. Las posiciones que esas instituciones estatales asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna definirán el rol o roles desempeñados y, por lo tanto, la naturaleza de su intervención social.

Además de la dinámica propia de la emergencia y disolución de patrones de alianza y conflicto, corresponde mencionar otro fenómeno que también contribuye a convertir a la burocracia estatal en una "arena movediza". Nos referimos a los cambios estructurales y operativos que tienen lugar en el aparato del Estado como consecuencia de los mismos procesos sociales recién descritos. En este sentido, la burocracia ofrece un escenario de lucha cambiante, ya que a menudo uno de los subproductos (o, a veces, el objetivo mismo) de los enfrentamientos es un reajuste insti-

tucional, que a su vez, tiende a modificar la relación de fuerzas en futuras instancias de conflicto.

Por último, estas reflexiones plantean un interrogante fundamental: si en los procesos en los cuales se suscitan y resuelven las cuestiones socialmente vigentes la burocracia desempeña roles diferentes y conflictivos, ¿cuáles son los criterios para evaluar su desempeño? Es decir, ¿en qué consiste la productividad (la eficiencia y efectividad) de la actividad del aparato estatal?

#### 4. *Productividad y conflicto de roles*

Cuando se piensa en la productividad o improductividad de la burocracia, los términos de referencia del problema se limitan habitualmente a incluir el desempeño de tareas o funciones que caen dentro de lo que hemos denominado su rol "infraestructural". El desempeño de los otros dos roles es, o bien ignorado o bien considerado como manifestación de comportamientos desviados (v.g. desplazamiento de objetivos, corrupción, baja motivación). Plantear este tema requiere entonces decidir previamente qué aspectos de la actividad burocrática se hallan involucrados y al desempeño de cuáles roles se vinculan, ya que la reducción del análisis a un único rol tendrá consecuencias normativas y operativas radicalmente diferentes a las que resultarían de una consideración más comprensiva del desempeño burocrático.

Parece indiscutible que si la actividad normal (es decir, reiterada y consistentemente observada) de la burocracia se concreta en "productos" asociables al desempeño de roles que no caben en una misma dimensión analítica, diferentes deberán ser también los estándares a utilizar para medir o evaluar su productividad. Sólo investigando los factores que convergen en la configuración de una determinada combinación de "productos" adquiere sentido una evaluación global del desempeño burocrático. El problema no se reduce entonces a relacionar unidades producidas (v.g. puentes construidos, pacientes atendidos, expedientes despachados, estudiantes promovidos, teléfonos instalados) con metas explícitamente fijadas o recursos empleados. La evaluación también debe incluir "productos" tan heterodoxos como desempleados potenciales absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, beneficios sectoriales amparados, o amenazas insurreccionales suprimidas. Estas y similares manifestaciones de la actividad del aparato estatal no implican necesariamente un uso improductivo de recursos. Más bien "reflejan" —con todas las salvedades que este término deliberadamente ambiguo merece— contradicciones planteadas en el seno de la sociedad civil (o del propio Estado). Por lo tanto, al apuntar a la consecución de objetivos conflictivos, dichas actividades tienden a violar criterios convencionales de racionalidad pro-

ductiva. Como corolario, los esfuerzos por reducir el conflicto de roles y hacerlos compatibles entre sí podrían no resultar en mayor productividad.<sup>59</sup> Deliberadamente, la burocracia podría tratar de aumentar la incongruencia de roles y reducir el “producto” resultante de un tipo de actividad a fin de incrementar el nivel global de desempeño.

Obsérvese que esta forma de visualizar el problema no implica una redefinición de “productividad burocrática” sino más bien una conceptualización más precisa y una extensión del concepto al conjunto de “productos” resultantes de la actividad del aparato estatal. Ello, debido a que en sus dos denotaciones —como “eficiencia” y como “efectividad”— el mismo se halla indisolublemente atado a la noción de “objetivo”, es decir, a un concepto que posee un claro componente valorativo. Consecuentemente, si los objetivos son múltiples, heterogéneos y conflictivos, el resultado de la actividad del Estado no puede evaluarse exclusivamente desde la óptica del “interés general”.

Llevado a su extremo, este argumento permitiría afirmar que la burocracia es siempre “productiva”, ya que toda deficiencia en el desempeño de cierto tipo de actividades estaría compensada por el desempeño de otros. Aun los casos de flagrante ineficiencia (v.g. ausentismo, baja dedicación, tramiteo) podrían considerarse formas de satisfacción del interés “sectorial” de los propios burócratas, en tanto permiten mantener el nivel de ocupación, la suplementación de ingresos, etc. Por ello, el argumento debe calificarse en el sentido de que, 1) considerada globalmente, la actividad de la burocracia estatal contribuye a la reproducción de un cierto tipo de organización social y cierto tipo de Estado; 2) el carácter de la “contribución” depende del resultado de los conflictos en torno a la definición del contenido y al peso relativo de cada uno de los roles de la burocracia; y 3) este resultado será a su vez producto del enfrentamiento entre actores sociales y estatales, vinculados por complejos patrones de alianza y conflicto en las diversas arenas de lucha política. Es probable que el análisis de estos conflictos permitiría no sólo explicar determinadas combinaciones de “productos” de la burocracia, sino también identificar posibles alianzas de sectores sociales y estatales proclives a volcar los resultados del “balance” hacia el predominio de actividades más compatibles con el verdadero interés general.

Creemos que esta interpretación contribuye a desmitificar el estudio de la burocracia estatal al situar el examen de su efectividad y eficiencia en una perspectiva analíticamente más rica y realista. La identificación de roles diferentes y de actividades que promueven intereses variados y a menudo contradictorios, abre un amplio campo de exploración teórica y exige revisar los instrumentos de medición y evaluación en el terreno em-

<sup>59</sup> A una conclusión similar se arriba en William G. Fleming (1966), donde se discuten el problema de la tensión de roles en un ámbito burocrático colonial y las consecuencias sobre la eficiencia y el logro de objetivos resultantes del énfasis relativo otorgado a diferentes roles.

pírico.<sup>60</sup> También modifica radicalmente el andamiaje de supuestos y premisas sobre los que los reformadores administrativos basan tradicionalmente sus diagnósticos, así como la naturaleza de las fórmulas que pretenden resolver el síndrome burocrático.

Por su ruptura con esquemas formalistas e interpretaciones convencionales, por e. sustrato irracional que descubre detrás de una fachada de racionalidad funcional, este enfoque adolece de un inocultable escepticismo. Ciertamente, podría acusársele al menos de ser escasamente operativo. Después de todo, siempre resulta más simple apelar al *cacteris paribus* y al *mutatis mutandi*, o sea, manejar una variable (un rol, un tipo de funciones) y suponer las demás condiciones del problema como restricciones o constantes, en lugar de hacerlas intervenir como variables. Expresado de otro modo, si en situaciones concretas nuestro interés en la productividad del aparato estatal se reduce a determinar el grado en que alcanza los objetivos formalmente fijados o el volumen de recursos que emplea a tal efecto, nuestra opción analítica consistirá o bien en considerar sus otros roles y funciones como variables explicativas o bien como parámetros. Pero en cambio, si nuestro interés es prescriptivo, la opción ya no cabe, a menos que nos conformemos con aumentar el volumen de recetas inconsecuentes. Decimos que la opción ya no cabe por cuanto la eliminación de las "disfunciones" inherentes a un rol determinado puede implicar la eliminación de las "disfunciones" inherentes a los otros roles. Por ejemplo, la eliminación del clientelismo en la promoción del funcionario podría acarrear la eliminación de su función politizadora. Una asignación de recursos que respetara criterios de prioridad social disminuiría seguramente los medios de coerción a disposición del Estado. O, por último, la aplicación de estrictos criterios de "racionalización administrativa" podría arrojar a la "inactividad" privada a una gran masa de desocupados.

Estas observaciones sugieren que el problema de la productividad burocrática ha sido pensado desde una perspectiva privatista y etnocentrista, que no refleja adecuadamente ni la especificidad sustantiva de la burocracia estatal como unidad analítica ni su especificidad contextual e histórica. A este último punto nos referiremos en la próxima sección.

### *Especificidad contextual e histórica*

En años recientes, el mundo "menos desarrollado" se vio literalmente invadido por técnicos y científicos sociales preocupados por hallar expli-

<sup>60</sup> Las dificultades para establecer y utilizar indicadores objetivos de desempeño burocrático fueron extensamente discutidas en una conferencia convocada al solo efecto de examinar este tema. Sus conclusiones han sido publicadas en el *Philippine Journal of Public Administration*, vol. XVII, No. 3, julio 1973.

caciones plausibles acerca de la baja productividad de sus burocracias públicas. En parte, esto fue el resultado del status académico otorgado en los centros universitarios "nor-occidentales" a los estudios de áreas geográficas y funcionales cada vez más especializadas. En parte también se debió a que el contexto de los países "más desarrollados" comenzó a resultar un tanto estrecho o reiterativo para la investigación y experimentación en el campo del cambio organizacional. Movidos entonces por una mezcla de misticismo redentor, etnocentrismo ingenuo y una cierta dosis de oportunismo pionero, muchos de esos técnicos y académicos se lanzaron a trazar un nuevo mapa de la disciplina a partir de la producción de nuevos casos de estudio.

La confrontación con una realidad diferente creó la necesidad de diferenciar el campo de estudio de organizaciones públicas en "países menos desarrollados". La "administración para el desarrollo" y la "administración comparada" —a las cuales ya nos referimos— son quizás las dos subdisciplinas especializadas que adquirieron mayor difusión, proporcionando los fundamentos teóricos y normativos para la mayoría de los esquemas de reforma administrativa propuestos por organismos de asistencia técnica.

Desafortunadamente, esta creciente diferenciación en el campo académico no se vio acompañada por desarrollos paralelos en el terreno epistemológico y metodológico. Los marcos conceptuales, así como los supuestos y valores en ellos implícitos, fueron transferidos y aplicados a los nuevos contextos sin introducir mayores cambios. Por cierto, el análisis adquirió mayor sofisticación en ciertos enfoques que consideraron el impacto de variables contextuales sobre la organización y funcionamiento de la burocracia estatal. Pero ello se hizo generalmente de una manera mecánica y ritual, llenando celdas de esquemas previamente desarrollados y "probados" en el terreno académico.

Los nuevos desarrollos teóricos, que en direcciones similares tuvieron lugar en las diversas disciplinas de las ciencias sociales, reconocían un origen y parentesco innegables: los principios, premisas y valores enraizados en los círculos intelectuales de los países centrales, de donde procedían estos verdaderos Adelantados del nuevo territorio académico. En su concepción, el modelo del país "desarrollado" y sus instituciones aparecía, alternativamente, como estándar de comparación u objetivo deseable. Sus dudas sobre las connotaciones valorativas de sus enfoques "no inhibieron demasiado sus investigaciones empíricas, sus intentos de comprender otras culturas y su interpretación de comportamientos que no resultan tan obviamente intencionales y que, desde su perspectiva, podrían aprésuradamente considerarse como no-rationales".<sup>61</sup> A pesar de la ausencia de un verdadero paradigma científico, los representantes de las diversas corrientes lograron establecer un cierto consenso respecto a las

<sup>61</sup> B. R. Wilson (1970), p. vii.

premisas básicas que debían guiar su investigación. Este consenso se reflejó durante mucho tiempo en la mayor parte de los estudios desarrollados en el Tercer Mundo. La congruencia entre las diversas corrientes sólo podía explicarse por su común sustrato ideológico.<sup>62</sup>

El estudio de la burocracia estatal no fue inmune a estas tendencias. Sistemas burocráticos concretos fueron encasillados en tipologías cerradas o colocados en continuos donde inexorablemente debía transitarse el camino del tradicionalismo a la modernización. Evidenciando un similar optimismo acerca del curso de la historia, la productividad del aparato estatal fue concebida como variable dependiente del desarrollo político, el cual, a su vez, debía lograrse superponiendo roles y pautas culturales “modernos” sobre los “tradicionales”.

Por lo tanto de acuerdo con los estándares desarrollados en los círculos académicos y tecnocráticos centrales, el resultado de la actividad del aparato estatal en los países de la periferia del mundo capitalista no satisfaría niveles aceptables de racionalidad y productividad. Los esfuerzos por entender y superar la “irracionalidad” de las pautas estructurales y de comportamiento que supuestamente originan ese deficiente desempeño se canalizaron a través de misiones de asistencia técnica y de estudios empíricos de organizaciones estatales, creando así un inmenso laboratorio que expandió el ya estrecho campo disponible para los buropatólogos noroccidentales.

Si en este punto retomamos el análisis efectuado acerca de los roles alternativos de la burocracia estatal y del sentido que adquiere su productividad, resultará evidente que los juicios formulados a partir de la experiencia europea o norteamericana son poco útiles para evaluar el desempeño burocrático en países capitalistas dependientes. Aun cuando nuestras observaciones sobre la especificidad sustantiva de la burocracia no efectúan esta distinción contextual (y en tal sentido las consideramos válidas para los países capitalistas en general), las diferencias de grado en términos de conflictividad de roles y naturaleza de los “productos” del aparato estatal resultan apreciables.

Lejos de ser el resultado de un proceso de creciente racionalidad en la vida económica y social, el surgimiento, expansión y modalidades operativas de las instituciones estatales en los países capitalistas menos avanzados, expresan los desajustes de una estructura de dominación social y política afianzada bajo el signo del subdesarrollo y la dependencia. Este fenómeno, que produce un profundo corte analítico y empírico, es sin

<sup>62</sup> Susanne J. Bodenheimer (1970, pág. 79) ha sistematizado adecuadamente este “paradigma supletorio”. Sus premisas fundamentales son que el desarrollo es un proceso acumulativo y continuo; que el cambio debe producirse de una manera estable y ordenada; que el creciente pluralismo y la participación política significarán el “final de la ideología”; y que el cambio tendrá lugar a través de la difusión de beneficios materiales y pautas culturales de los sectores más “modernos” de la sociedad a los más “tradicionales” y de las sociedades desarrolladas a las sub-desarrolladas.

embargo insuficiente para distinguir situaciones históricas que contribuyeron a delinear diferencialmente las características del aparato estatal en estos países. Como en esta línea de indagación todo está por hacerse, es preciso establecer cuál es la singularidad del proceso de conformación del aparato estatal en contextos específicos y cuál su relación con los fenómenos de estructuración social, dominación política y consolidación de un modo de producción que en cada caso asumió caracteres diferentes.<sup>63</sup> A partir del conocimiento de un buen número de casos podrán entonces efectuarse inferencias y generalizaciones que permitan reconocer los rasgos y atributos comunes de la burocracia estatal en estos países.

En los casos latinoamericanos será necesario remontarse al periodo colonial, observando las funciones cumplidas por las organizaciones estatales bajo la dominación imperial y determinando en qué medida esta tradición institucional perduró durante la etapa de vida independiente de las nuevas naciones. Probablemente, el legado burocrático haya sido bastante más significativo allí donde el aparato estatal cumpliera un papel más preponderante dentro de la economía colonial, lo cual pudo haber contribuido a acentuar en los nuevos Estados los rasgos del aparato institucional de la Corona. Durante el periodo independentista, la tradición de *laissez faire*, el fenómeno del caudillismo —que con variable intensidad conoció casi toda América— y las dificultades para la integración nacional parecen haberse combinado para mantener la expansión de las instituciones estatales dentro de márgenes relativamente reducidos.

En cambio, las importantes transformaciones sociales que comenzaron a producirse desde mediados del siglo pasado en los países más avanzados de la región provocaron un fuerte impulso al desarrollo de la burocracia. En el caso argentino, por ejemplo, la promoción de la inmigración y el asentamiento de nuevos núcleos poblacionales, la “pacificación” de la campaña y la eliminación de las autonomías locales, la expansión de la frontera y de la infraestructura física, la creación de nuevos mecanismos financieros y el impulso a las actividades industriales, requirieron —entre muchas otras actividades— una intensa y decisiva intervención de unidades y aparatos estatales frecuentemente creados a instancias de las propias circunstancias históricas que exigían la intervención estatal.

La experiencia de otros países revela similares formas de intervención, aunque en cada caso los factores que contribuyeron a plasmar un particular sistema de instituciones estatales estuvieron estrechamente asociados al tipo de producción económica predominante, a la forma de inserción en el mercado mundial y a la trama de relaciones sociales resultante. Los Estados que emergieron del proceso de internacionalización de la economía mostraron una débil capacidad extractiva y una fuerte dependencia del financiamiento externo, lo cual sumado a su papel en la formación de

<sup>63</sup> A este objetivo apunta la actual investigación desarrollada por el autor de este trabajo sobre la formación histórica del aparato administrativo y productivo del Estado argentino.

un mercado interno, la consolidación y ordenamiento jurídico de la propiedad de la tierra, el aliento a la producción de materias primas y manufacturas con escasos requerimientos tecnológicos y la canalización de recursos hacia sectores primario-exportadores, mercantiles y financieros, tendió a reforzar las características de un modo de producción y un orden social compatibles con el lugar reservado a los países de la región en el sistema capitalista mundial.

La propia dinámica del patrón de desarrollo impuesto en estos países y las cambiantes modalidades que ya en este siglo adoptó su dependencia, dieron origen a profundas contradicciones que hicieron necesaria una continuada y creciente actividad estatal. Por ejemplo, el Estado debió asumir frecuentemente, con el fin de amortiguar tensiones sociales, el papel de empleador forzado de mano de obra desplazada por sectores productivos limitados en su capacidad de absorción. Esta función se vio reforzada por la posibilidad de utilizar el empleo estatal como medio de patronazgo político y retribución de lealtades partidarias. En otro plano, la regulación de los conflictos entre diferentes sectores de la clase dominante, determinó la expansión de una infraestructura burocrática a menudo orientada por objetivos y políticas contradictorias. La incursión estatal en nuevas áreas de actividad económica y social fue determinada otras veces por la debilidad de la iniciativa privada, la falta de oportunidades de inversión, la ausencia de incentivos o medios de inversión, la tendencia a la concentración y centralización del capital como consecuencia del control cada vez más extendido de los monopolios extranjeros sobre los sectores o ramas de más alta rentabilidad o la creciente movilización de las clases populares facilitada por su mayor organización y capacidad de expresión política.

En cualquier caso, importa señalar que a partir de la compleja imbricación de sectores sociales y unidades estatales, la organización y actividad de estas últimas fue sufriendo una gradual metamorfosis. Novedosos mecanismos de cooptación y control, sofisticados esquemas de diferenciación estructural y especialización funcional, notorias transformaciones en la índole y modalidades que asume la actividad empresarial del Estado, cambios en su peso como empleador de la fuerza de trabajo, aparición y difusión en nuevos ámbitos de organizaciones paraestatales, nuevas rutinas de implementación de políticas públicas, se nos presentan hoy como fenómenos que reflejan complejas relaciones de determinación entre sociedad y Estado, al punto de borrar, alterar o tornar difusas las clásicas fronteras entre el dominio de "lo público" y "lo privado".

### *Comentario final*

Dados los propósitos del presente trabajo, resultaría difícil resumir su contenido en un conjunto de conclusiones más o menos coherente. Más

difícil aún sería intentarlo mediante el enunciado de proposiciones teóricas. Como se indicara en un comienzo, el trabajo se propuso explorar las diferentes vertientes de la literatura sobre organización y burocracia desde las cuales se ha abordado el estudio del aparato institucional del Estado. Para ello se eligieron dos tipos de problemas: 1) la forma en que las diferentes corrientes delimitan su unidad analítica, y 2) la clase de cuestiones que guían sus intereses de investigación.

La crítica desarrollada destacó las fallas de la literatura en establecer un nivel de análisis que permita introducirnos en el estudio de la interrelación entre los procesos sociales globales y la dinámica propia de la burocracia estatal. Además, puso de manifiesto el carácter privatista y/o etnocentrista de la mayoría de los enfoques. En particular, intentó reconstruir el paradigma implícito en la praxis de la reforma administrativa, señalando la congruencia entre la concepción de la burocracia resultante y las estrategias de cambio ensayadas.

Por último, se expusieron algunas ideas dirigidas a recuperar la especificidad sustantiva e histórica de la burocracia, destacando el conflicto inherente a los roles que alternativamente puede asumir en las sociedades capitalistas y la necesidad de situar contextual e históricamente la evaluación de su desempeño. Estas reflexiones fueron ilustradas con referencias a la experiencia de América Latina.

Futuras investigaciones deberían expandir esta línea de indagación, rastreando los procesos de formación, consolidación e intervención de la burocracia estatal y replanteando el alcance de sus fronteras, el significado de su productividad y los criterios de su legitimación social.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Albrow, Martin. *Bureaucracy* (Londres: Ediciones Macmillan, 1970).
- Apter, David. *The Politics of Modernization* (Chicago: The University of Chicago Press, 1965).
- Argyris, Chris. *Integrating the individual and the Organization* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1964).
- Barnard, Chester I. *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1938, 1966).
- Bendix, Reinhard. *Max Weber: An Intellectual Portrait* (Garden City, N.Y.: Doubleday & Co., Inc., 1967).
- Bentley, Arthur F. *The Process of Government* (Bloomington, Indiana, 1908, 1949 Comp.).
- Billor, Robert P., "Some Implications of Adaptation Capacity for Organizational and Political Development," Frank Martini, Comp. *Toward a New Public Administration* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971).

- Blau, Peter M. *The Dynamics of Bureaucracy* (Chicago, University of Chicago Press, 1955).
- Blau, Peter M. "The Hierarchy of Authority in Organizations", *American Journal of Sociology*, No. 73, 1968, pp. 453/467.
- Bodenheimer, Susanne J. "La Ideología del Desarrollismo: Paradigma Supletorio de las Ciencias Políticas Norteamericanas para Estudios Latinoamericanos", *Desarrollo Económico*, vol. 10, No. 37, abril-junio 1970.
- Boguslaw, Robert. *The New Utopians: A Study of System Design and Social Change* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc. 1965).
- Caplow, Theodore. *Principles of Organization* (New York: Harcourt, Brace & World, Inc. 1964).
- Crozier, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: The University of Chicago Press, 1964, Comp. 1967).
- Dill, William R. "Environment as an Influence on Managerial Autonomy", *Administrative Science Quarterly*, vol 2, marzo 1958.
- Emery, F. E. y Trist, E. L. "The Causal Texture of Organizational Environment", *Human Relations*, Londres, vol. 18, No. 1, 1965.
- Esman, Milton J. "The C.A.G. and the Study of Public Administration: A Mid-Term Appraisal," *C.A.G. Occasional Paper*, Bloomington, Indiana: International Development Research Center, 1966.
- Etzioni, Amitai. *Modern Organizations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1964).
- Evan, William M., "The Organization-Set: Toward a Theory of Inter-organizational Relations", en James D. Thompson (ed.), *Approaches to Organizational Design* (Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press, 1966).
- Finer, Herman, "Administrative Responsibility in Democratic Government", *Public Administration Review*, vol. I, 1941.
- Fleming William G., "Authority, Efficiency, and Role Stress: Problems in the Development of East African Bureaucracies," *Administrative Science Quarterly*, diciembre 1966.
- Friedrich, Carl J., comp. *Nomos V: The Public Interest* (New York: Atherton Press, 1962).
- Gerth, H. H. and Wright Mills, C., *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958).
- Herring, E. Pendleton, *Public Administration and the Public Interest* (New York, 1936).
- Holden, Matthew, Jr., "Imperialism in Bureaucracy," *American Political Science Review*, diciembre 1966.
- Ichman, Warren F. y La Porte, Todd, *Comparative Public Organization*. Mimeo, 1970.
- Ichman, Warren F., "Comparative Public Administration and 'Conventional Wisdom'", *Comparative Politics Series*, Sage Publications, Vol. 2, 1971.

- Ilichman, Warren F., "Decision Rules and Decision Roles: Some Thoughts on the Explanation, Presentado al Working Party on Comparative Administration in East Africa, Dag Hammarskjold Foundation, Septiembre 25-28, 1971, Arusha, Tanzania.
- Jackson, Robert H., "An Analysis of the Comparative Public Administration Movement," *Canadian Public Administration*, marzo 1966.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración: la ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico* (Madrid: Editorial Tecnos, 1975).
- Katz, D. y Kahn, R., *The Social Psychology of Organizations* (New York: Wiley, 1966).
- Kelsen, Hans, *Contribuciones a la Teoría pura del Derecho*. (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1969).
- Khanna, Kishan, "Contemporary Models of Public Administration: An Assessment of their Utility and Exposition of Inherent Fallacies" en *Philippine Journal of Public Administration*, vol. XVIII, abril 1974, No. 2.
- Kirkhart, Larry, "Toward a Theory of Public Administration," en Frank Marini (comp.), 1971.
- Kliksberg, Bernardo, *El Pensamiento Organizacional* (Buenos Aires: Macchi, 1971).
- Landau, Martin, "Sociology as the Study of Formal Organization," *The Study of Organizational Behavior*, Papers in Comparative Public Administration, 8:37-52. Washington, D.C., American Society for Public Administration, diciembre 1966.
- La Palombara, Joseph, *Bureaucracy and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963).
- Lawrence, Paul R. and Lorsch, Jay W., *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration* (Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1967).
- Lawrence, Paul R. and Lorsch, Jay W., *Developing Organization: Diagnosis and Action* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1969).
- Lefebvre, Henri, *The Sociology of Marx* (New York: Random House, Inc. 1968; Vintage Books comp., 1969).
- Lefort, Claude, *¿Qué es la burocracia?* (París: Ruedo Ibérico, 1970).
- Lenin, V. I., *El Estado y la Revolución* (Buenos Aires: Ed. Cartago, 1971).
- Lenin, V. I., *Contra la burocracia* (Córdoba; Ed. Pasado y Presente, 1971).
- Lowi, Theodore, "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, julio-agosto 1972.
- Marini, Frank (comp.) *Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler, 1971).
- Martínez Nogueira, Roberto, "Participación Social y Reforma Administrativa en la Argentina: bases para una estrategia", *Desarrollo Económico*, No. 50, vol. 13, julio-setiembre 1973.
- Marx, Karl, *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel* (México: Editorial Grijalbo, 1968).

- Marx, Karl, *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* (Buenos Aires: Ed. Polémica, 1973).
- Mechanic, David, "Sources of Power Participants in Complex Organization," *Administrative Science Quarterly*, No. 7, 1962.
- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, Segunda Edición. (Glencoe, Ill.: Free Press, 1957).
- Milne, R. S., "Comparisons and Models in Public Administration," *Political Studies*, Vol. X, No. 1, febrero 1962.
- Montgomery, John D. y Siffin, William P. comp., *Approaches to Development: Politics, Administration and Change* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1966).
- Mosher, Frederick C. (comp.), *Governmental Reorganizations: Cases and Commentary* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1967).
- Mouzelis, Nicos P., *Organization and Bureaucracy* (London: Routledge & Kegan Paul, 1967).
- Murray, R., "The Intenationalization of Capital and the Nation State," *New Left Review*, No. 67, mayo-junio 1971.
- Naciones Unidas, *La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo* (Nueva York, 1970).
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Doc. CEDES/G.E. CLACSO/No. 4, Buenos Aires, 1976.
- Parsons, Talcot, "Suggestion for a Sociological Approach to the Theory of Organizations," *Administrative Science Quarterly*, Vol. I (1956), No. 1/2.
- Parsons, Talcot, *Structure and Process in Modern Societies* (New York: The Free Press of Glencoe, 1960).
- Pelz, Donald C., "Interaction and Attitudes between Scientists and the Auxiliary Staff: I. "Viewpoints of Staff" y II. "Viewpoints of Scientists," *Administrative Science Quarterly*, 4, 1959-60.
- Poulantzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista* (México: Siglo XXI, 1969).
- Pryor, Frederic L., *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1968).
- Riggs, Fred W., *The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1964).
- Riggs, Fred W., "Administrative Development: An elusive concept," en J. Montgomery and W. Siffin (comp.), *Approaches to Development, Politics, Administration and Change* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1966).
- Riggs, Fred W., *Frontiers of Development Administration* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1971).
- Salinas, Alberto D. R., *La Reforma Administrativa* (México: Fondo de Cultura Económica, 1975).

- Schmitter, Philippe, "Notes toward a Political Economic Conceptualization of Policy-Making in Latin America". Presentado a la Conferencia sobre Estado y Políticas Públicas en América Latina, CIAP-SSRC, Buenos Aires, 1974.
- Schubert, G. A. Jr. "The 'Public Interest' in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory?" *American Political Science Review*, Vol. 51, junio 1957.
- Selznick, Philip, "An Approach to the Theory of Bureacracy" *American Sociological Review*, vol. 8, 1943.
- Shaw, Marvin E. et al., "A Comparison of Two Types of Leadership in Various Communication Nets," *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 50, 1955.
- Sheriff, Peta, "Sociology of Public Bureaucracies: 1965-75", en *Current Sociology*, vol. 24, No. 2, 1976.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior* (New York: The Free Press, 1967).
- Thompson, J. D., "Modern Approaches to Theory in Administration", en A. W. Halpin, comp. *Administrative Theory in Education* (Chicago, 1958).
- Thompson, J. D., *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1967).
- Trist, Eric, "Aspectos Fundamentales de las Relaciones Ambientales", en Naciones Unidas, *La Evaluación...*, 1970.
- Truman, D. B., *The Governmental Process* (New York, 1951).
- Waldo, Dwight, *The Administrative State* (New York: The Ronald Press Co., 1948).
- Warwick, Donald P., *A Theory of Public Bureaucracy* (Politics, Personality and Organization in the State Department) (Cambridge: Harvard University Press, 1975).
- Weaver, Jerry L., "Expectativas de los funcionarios latinoamericanos en relación con la administración pública", *Aportes*, No. 25, Jjulio 1972.
- Wilson, Bryan R., "A Sociologist's Introduction," B.R. Wilson comp. *Rationality* (New York: Harper & Row, 1970).
- Wilson, Woodrow, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, II, junio 1887, reproducido en el tomo LVI, diciembre 1941.