

POLITICAS PÚBLICAS Y REGIMENES POLITICOS: REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS ¹

*Oscar Oszlak*²

Introducción

Hace unos años, en un trabajo escrito en colaboración con O'Donnell sugerimos algunos conceptos y lineamientos metodológicos que apuntaban a desarrollar una estrategia de investigación de las políticas estatales en América Latina (Oszlak y O'Donnell, 1976). Consideramos en ese trabajo que su estudio puede constituir una importante vía de acceso al análisis de las relaciones estado-sociedad, en la medida en que tales políticas sean vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Destacábamos así la necesidad de una perspectiva histórica que permitiera reconstruir los procesos de surgimiento, desarrollo y resolución de dichas cuestiones sociales, dentro de los cuales las políticas públicas cobran sentido.

En el presente trabajo examinaré con algún detalle un aspecto parcial de este tema: los así llamados "procesos de implementación" de políticas públicas. Al hacerlo, me internaré más en el análisis de la dinámica intraburocrática a través de la cual se generan sucesivas tomas de posición (o políticas) del estado, que en la consideración de sus vinculaciones con actores sociales. Privilegiando esta dimensión del funcionamiento el aparato estatal tendré oportunidad de contrastar las concepciones y modelos sobre formulación e implementación de políticas más difundidos, con las situaciones más variadas y complejas que presenta la experiencia latinoamericana. Reexaminaré de tal manera la vieja dicotomía política-administrativa, discutiendo sus supuestos epistemológicos y normativos, así como las razones que explican su continuada vigencia.

En el intento de plantear un marco analítico que cubra algunas de las deficiencias que presentan los modelos vigentes, comenzaré por caracterizar a la burocracia estatal como una particular arena de conflicto político, observando sus patrones de diferenciación, integración e interdependencia. Seguidamente, discutiré las condiciones que, teóricamente, facilitan o impiden una eficaz articulación de comportamientos tendientes a convertir una política en acción. Distinguiré entonces las diversas formas que pueden asumir las relaciones de interdependencia entre agencias estatales, poniendo de relieve los diferentes condicionamientos que impone a esas relaciones la naturaleza del régimen político en el poder. Para ello, ilustraré mi análisis con referencias a casos y situaciones tomados de la experiencia latinoamericana.

Política y administración

¹ Este trabajo ha sido desarrollado en el marco de un proyecto de investigación actualmente patrocinado por PISPAL (Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina).

² Investigador titular y director del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) y miembro de la Carrera del Investigador Científico del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), ambos en Argentina.

La implementación de políticas públicas ha sido tradicionalmente considerada como la esfera propia de actividad de la administración pública o, más precisamente, del Poder Ejecutivo. El origen de tal concepción puede remontarse hasta la clásica división tripartita de poderes, que Montesquieu elevó a una suerte de paradigma institucional del gobierno democrático. Un siglo más tarde, Frank Goodnow y Woodrow Wilson descartaron esta distinción formal, proponiendo su ahora también clásica dicotomía entre política y administración. En un estilo típicamente pragmático, que rompía con la tradición racionalista *a priori* predominante en la ciencia política finisecular y rechazaba la validez descriptiva de la separación de poderes, estos autores acometieron el estudio de la actividad real de los gobiernos a partir de experiencias concretas (Landau, 1972). Observaba Wilson (1887) que la "administración queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas". Tal caracterización era concebible en un momento en que la "Administración Científica" emergía en un contexto de difundido patronazgo político e ineficiencia gubernamental, intentando responder a los desafíos de una era de extraordinaria innovación tecnológica.

Medio siglo más tarde, esta dicotómica concepción del gobierno mantenía su vigencia (Cf. Gulick, 1933), aunque una nueva realidad comenzaba a perfilar una nueva filosofía. La Gran Depresión, el creciente intervencionismo estatal, la expansión burocrática y una imbricación más compleja entre los negocios privados y el sector público, pronto contribuirían a desacreditar la vieja concepción de una nítida separación de roles. Hacia fines de la década del cuarenta y comienzos de la siguiente, la mayoría de los autores no había ofrecido explicaciones convincentes acerca de la verdadera naturaleza de su interrelación ni propuesto fórmulas para conciliar los requerimientos de la actividad política y administrativa. Cuando lo intentaron, sus propuestas tendieron a recrear en los hechos la distinción refutada en el plano analítico.

Más recientemente, la literatura inscripta en las corrientes que se ha dado en llamar "bureaucratic politics" y "policy sciences", ha efectuado aportes significativos para el esclarecimiento de este tema. Numerosos volúmenes han examinado, conceptual y empíricamente, tanto los procesos y determinantes que explican la adopción de políticas públicas como los impactos y repercusiones sociales de tales políticas (Cf. Oszlak y O'Donnell, 1976). El fracaso o limitado éxito de ciertos programas (v.g. la Alianza para el Progreso, la Guerra a la Pobreza) o la compleja trama de circunstancias que rodearon la adopción de algunas decisiones de política cruciales (v.g. leyes de reforma agraria, la invasión de Bahía de Cochinos), condujeron a tipologías de políticas públicas³, descripciones de ciclos o etapas⁴, conceptualización de obstáculos o brechas en la implementación⁵, y otros ejercicios analíticos.

Pese a estos esfuerzos, la dicotomía política-administración mantuvo su vigencia aunque, admitámoslo, disimulada bajo otras etiquetas. Referencias a procesos tales

³ Los criterios de categorización más comunes se basan en asignación (distributivas, redistributivas, etc.) estructura (segmentales, homogéneas, fragmentadas, etc.) e impacto (frecuencia, severidad, etc.).

⁴ El "análisis de sistemas" ha sido particularmente influyente en este aspecto. Uno de los textos más representativos de esta corriente es el de Easton (1965), aunque posiblemente el mayor grado de formalización de las frases para una "óptima toma de decisiones políticas" se encuentra en Dror (1968). Para una revisión de diferentes modelos, véase Sidjanski (1973).

⁵ Dada la vastísima literatura sobre este tema, no tendría sentido incluir aquí una larga lista de referencias. Con relación a los países del Tercer Mundo, el reciente trabajo de Merilee Grindle (1980) proporciona una extensa bibliografía. Con referencia a América Latina, el clásico trabajo de Hirschman (1964) sigue siendo referencia obligada, aunque los estudios de Cleaves (1974) y Cleaves y Scurrah (1980) constituyen valiosas adiciones a este campo. Para los Estados Unidos, pueden consultarse los trabajos de Bardach (1977) y Pressman y Wildavsky (1973).

como la "interrelación entre roles políticos y administrativos"⁶ o la "formulación e implementación" de políticas públicas⁷, son suficientemente habituales en la literatura y el lenguaje corriente como para hacer innecesarios mayores comentarios. Si la distinción subsiste, cabe en cambio preguntar por qué.

Una respuesta obvia es que el espejismo de una formal división de funciones al interior del estado ha creado una especie de ideología institucional que sesga por igual el juicio del funcionario, el especialista o el observador común. Otra posible respuesta es que se trata de una distinción puramente analítica. Con este argumento se ha intentado rehabilitar a los fundadores de la administración pública (al menos a Goodnow), señalándose que debería recuperarse el sentido analítico de la dicotomía tal como fuera originariamente propuesto, sin asimilarla a referentes institucionales concretos⁸. También podría observarse que nuestro instrumental teórico es aún rudimentario para captar fenómenos esencialmente dinámicos como el de "convertir" políticas en acción. Nuestros conceptos tienen un rango limitado de variabilidad, sea en contenido u horizonte temporal. La idea de proceso tiende a expresarse en términos de homeostasis o estática comparada. De aquí que ciertas dicotomías o clasificaciones que de pronto parecen abrir nuevos rumbos, son luego abandonadas o criticadas por reiterar distinciones conocidas mediante renovados recursos terminológicos⁹.

Podrían quizás arriesgarse respuestas menos académicas. B. Guy Peters (1978), por ejemplo, sostiene que la separación política-administración persiste porque permite al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Los políticos y la ciudadanía varían así sus acciones como resultados de la aplicación de criterios racionales, legales o técnicos, a cuestiones de política pública. Según esta interpretación, también a los políticos les daría cierta latitud, al permitirles influir decisiones importantes anunciadas por instituciones "no políticas", que no deben responder por sus actos; o trasladar ciertas cuestiones desde la arena legislativa a agencias burocráticas relativamente autónomas.

En esta misma línea de reflexión, podría sugerirse que la dicotomía sobrevive porque constituye un cómodo mecanismo de creación de "chivos expiatorios". Según el saber popular, las políticas públicas son -en su "formulación"- la expresión decantada y genuina del "interés general" de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. En cambio de acuerdo con igualmente difundidos lugares comunes, la "implementación" de esas políticas tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal, que como todo el mundo sabe es el reino de la rutina, la ineficiencia y la corrupción. Por lo tanto, en la vinculación entre política y administración (o, alternativamente, entre la actividad de formulación y planificación de las políticas públicas y la actividad del aparato burocrático a cargo de su implementación) se tiende a destacar

⁶ Título de una de las sesiones en un reciente congreso internacional de administración pública. Véase ENAP (1979) y Oszlak (1979).

⁷ Por ejemplo, en Martínez Nogueira (1975).

⁸ "Si, como sugiere Sayre, los textos más ortodoxos han tenido que perder terreno respecto a la separabilidad de política y administración, es precisamente porque estos dos términos no han sido empleados como conceptos sino como nombres de instituciones. Al concretizar el concepto de administración, haciéndolo equivalente a una determinada rama o agencia del gobierno, se formó una dicotomía que inevitablemente sería repudiada" (Landau, 1972).

⁹ Por ejemplo, véase la crítica a la distinción que Simon plantea entre hecho y valor en la toma de decisiones. Según Sayre (1951), la misma produjo "una nueva y sutil versión de la previa separación entre política y administración".

la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda. Para expresarlo caricaturescamente, el fracaso de las políticas puede así explicarse por una actitud casi conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuencia a "implementar" diligentemente objetivos y programas formulados por legisladores o técnicos bien inspirados, que manejan un instrumental y un conocimiento adecuados, pero que carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas.

En definitiva, la responsabilidad recae sobre una entelequia, ya que resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del "proceso de implementación" dejaron de cumplirse los objetivos previstos o a quienes cabe adjudicar los comportamientos que condujeron a esa situación. Además, no existen generalmente indicadores inobjetables de desempeño que permitan, inclusive, decidir si se ha actuado de conformidad con un cierto marco normativo o se han cumplido las metas propuestas. En contraste, la formulación abstracta de una política o un plan es fácilmente imputable a una determinada institución: el Congreso, la Presidencia, el Consejo de planificación, etc. Deslindar la formulación de la implementación de políticas permite entonces preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el "cargó de la prueba" del fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable.

Se trate de un espejismo institucional, de una mera distinción analítica, de una insuficiencia conceptual, de una cobertura instrumental o de un mecanismo de deslinde e imputación de responsabilidades, el hecho es que la dicotomía política-administración aún subsiste y goza de buena salud. En el fondo, aceptarla o no supone una actitud filosófica, un sistema de valores y creencias acerca de cómo *pueden o deben* interactuar individuos y organizaciones, lo cual implica a su vez una determinada concepción sobre el orden y el conflicto social, sobre el potencial de la razón y la fuerza de las pasiones, sobre la relación entre ciencia y política, entre verdad y poder. A riesgo de un cierto esquematismo podría considerarse que a través de los términos antagónicos de estas relaciones se perfilan dos modelos alternativos de decisión y acción. Dos modelos que presuponen formas muy diferentes de hacer política (v.g. "formular e implementar") tanto desde el punto de vista prescriptivo como explicativo. Veamos más detenidamente sus propuestas.

Intelección versus interacción

¿Hasta qué punto las relaciones entre los componentes de una organización social compleja -como la burocracia estatal- se presta a un diseño planificado y racional? Alternativamente, ¿Hasta qué punto los patrones de vinculación son producto de la propia interacción generada en los procesos organizacionales? Obviamente, las respuestas dependen de circunstancias muy variadas, pero plantear las preguntas equivale a actualizar una vieja polémica en el análisis de políticas públicas. Una polémica que tiempo atrás enfrentara a "incrementalistas" (Lindblom, 1959) y "optimalistas" (Dror, 1964), y que más recientemente fuera reformulada por Lindblom (1977) y Wildavsky (1979) en los opuestos modelos de intelectual cogitation y social interaction.

Cada uno de estos modelos privilegia un aspecto diferente. El primero, que llamaré *intelección*, presupone que la acción puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo para ello los medios más racionales. El segundo, que denominaré *interacción*, parte de la premisa que la acción es más bien producto de transacciones entre partes, y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula. En sus versiones extremas, estos modelos estarían ilustrados por la

planificación -bajo la forma que Downs (1967) denomina "síndrome del superhombre"¹⁰- y la "mano invisible" del mercado.

Tanto la planificación como la "mano invisible" son concepciones ideales sobre el encadenamiento de comportamientos sociales encaminados al logro de ciertos objetivos. Su diferencia esencial radica en los propios supuestos de los que parten. Para el planificador, los objetivos están debidamente cristalizados, conociéndose además la relación causa-efecto entre determinados instrumentos de acción y determinados resultados. Saber qué es el interés público es un crucial artículo de fe de su actividad (Mitchell y Mitchell, 1969). Y saber como las acciones conducen a consecuencias es un requisito fundamental de su esquema racional (Frohock, 1979). En cambio, la "mano invisible" no parte de una definición apriorística del interés general sino que supone que el mecanismo de mercado asignará los recursos óptimamente, de modo que el interés de las partes -y en definitiva, el interés general- quedará amparado. Tampoco interesa entonces, en esta concepción, conocer las relaciones medio-fin, ya que la búsqueda de la satisfacción del interés individual será el modo más apropiado de preservar la racionalidad global de las interacciones resultantes.

Para vincular lo recién expresado con nuestro análisis previo, es evidente que los dos elementos que intervienen en la definición de cada modelo y permiten distinguirlos (v.g. Conocimiento sobre los objetivos y conocimiento sobre las relaciones causa-efecto entre instrumentos y resultados) se corresponden, respectivamente, con las actividades de formulación e implementación de políticas. Retengamos por ahora esta correspondencia, sobre la que volveré más adelante, y examinemos con mayor detenimiento las características de cada modelo y las consecuencias que derivan de su adopción con fines analíticos y prácticos.

Racionalidad técnica

Gramsci (1957) nos recuerda que toda actividad humana organizada tiene su propio principio óptimo de proporciones definidas. Las partes de una organización sólo pueden combinarse en ciertas proporciones fijas. Un cambio en uno de sus componentes determina la necesidad de ajustes hasta lograr un nuevo equilibrio. Por cierto, si observamos la estructura y funciones de la administración pública, encontraremos una cierta relación necesaria entre recursos humanos, materiales y financieros; entre unidades sustantivas y unidades de apoyo; entre niveles de conducción, planificación e implementación. También hallaremos ajustes recíprocamente determinados por cambios entre estos diferentes componentes.

Pero la extensión de este principio físico a la organización social, que para Gramsci tiene un sentido puramente metafórico, constituye para ciertas corrientes del pensamiento administrativo un principio básico de la acción organizada. Mas aún, de la vigencia del principio se infiere que los componentes de cualquier sistema organizado para la acción puede combinarse anticipadamente en forma óptima, de acuerdo a un plan susceptible de "implementación". En este sentido, la planificación es la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de

¹⁰ "...Los funcionarios que ignoran a otros agentes sociales adoptan habitualmente políticas muy poco realistas. Ostensiblemente, sus propuestas son extremadamente amplias en sus alcances, basándose en numerosas interdependencias que ellos perciben en teoría. Sin embargo, pretenden evitar las dificultades de ajustar estas políticas a las demandas reales de otros agentes sociales. De este modo, no los consultan a fin de establecer si sus supuestos son factibles. Tal grandiosa, aunque poco práctica, formulación de políticas es en verdad un fenómeno muy común, particularmente entre funcionarios responsables de la planificación a largo plazo... Llamaremos a este enfoque excesivamente ambicioso el síndrome del superhombre" (Downs, 1967).

determinados objetivos (o políticas, en términos más restrictivos), fundamentalmente mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnicos.

Las relaciones entre los componentes del "sistema" cuya actividad se pretende planificar, se ordenan a través de procesos que parecieran tener lugar al interior de una mente omnisciente. El control de la interacción se ejerce anticipadamente. Se asigna a los actores determinadas posiciones, recursos, comportamientos, y se los guía -a través de un ejercicio intelectual del planificador- hacia aquel destino que se supone mejor consulta el interés colectivo. Es decir, se construye un sistema ideal de relaciones en el que sus distintos componentes se comportan según pautas y criterios previamente especificados. Si los comportamientos responden a estas pautas y criterios, se presume que la productividad o desempeño del sistema se habrá maximizado.

Hasta aquí el procedimiento es legítimo y se ajusta al modo en que habitualmente se construyen modelos. Pero cuando estos modelos son prescriptos como estado deseables, se convierten en patrones de referencia y medición a efectos de constatar el grado en que el "sistema real" se aparta del estado deseable. Toda desviación, carencia u obstáculo, toda "anormalidad" ocurrida en el "proceso de implementación", aparece, desde esta óptica, como un signo de patología que conspira contra la materialización del modelo especificado conceptualmente (Oszlak, 1976). La falacia surge de considerar que la generalización de estas falencias causa el fracaso de la planificación.

Por cierto en la experiencia de los países capitalistas periféricos, la planificación registra una abrumadora mayoría de fracasos (Waterston, 1965). ¿Qué es lo que explica entonces su continuada vigencia? ¿Qué papel cabe asignarle en formulación e instrumentación de políticas públicas?

En realidad, como señala Wildavsky (1979), la planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza: racionalidad. Los esfuerzos de los planificadores presuntamente resultan en propuestas de políticas eficientes, sistemáticas, coordinadas y consistentes. Términos como estos revelan la superioridad de la planificación pues, al igual que la "mano invisible" de la economía clásica, proporciona un mecanismo de control social que permite regular óptimamente la asignación de valores en la sociedad. Su virtud reside entonces en que corporiza criterios universales de elección racional.

Los planificadores fracasan habitualmente porque pretenden, aunque no lo planteen así o no sean conscientes de ello, influir un juego -la política- que se rige por reglas diferentes. Nada más ajeno a la política que las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre, propias de la planificación. El solo hecho de desconocer esta circunstancia la torna irrelevante. Fracasa porque el conocimiento que maneja es limitado, y por lo tanto sus opciones son impracticables; y fracasa también porque su poder efectivo es escaso, y por lo tanto su capacidad de forzar la materialización de esas opciones es reducida.

En cierto sentido, el "fracaso" de la planificación es el "éxito" del sistema que pretende orientar. Un sistema -v.g. una maquinaria burocrática- que se resiste a alterar su dinámica para adecuarla a designios e interacciones contenidos en una formulación abstracta. Peor aún, que los ignora o, a veces, los emplea retóricamente para legitimar, mediante recursos mistificadores, una realidad social muy diferente a la prescripta.

La planificación pretende reificar una compleja trama interactiva mediante supuestos simplificadoros. Intenta introducir una racionalidad ajustada a criterios técnicos allí donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso. Cuando reconoce su impotencia, trata de aumentar su relevancia reduciendo sus pretensiones, aunque en cierto modo perdiendo en el intento su verdadera esencia. Por ejemplo, proponiendo "planes anuales", para aumentar el control sobre sus variables; "planes adaptativos", para reducir la necesidad de predicción; "planes indicativos", para renunciar preventivamente a una coerción de cualquier modo improbable. Incrustada entre un "nivel político" en el que presuntamente se decide "que hacer" y un "nivel administrativo" en el que, también presuntamente, "se hace" lo decidido, la planificación asume ingenuamente el "como, cuando y donde hacerlo", sin reparar en que el supuesto proceso de desagregación normativa que va del "deber ser" al "ser" es, en realidad, un proceso de agregación conflictiva y racionalización post-hoc.

Racionalidad política

Consideremos ahora el modelo de interacción. En su versión más extrema, este modelo parte del intercambio (*exchange*) como elemento característico de la acción política. Este intercambio tiene lugar en un mercado en el que la negociación (*bargaining*) constituye el principal mecanismo de transacción política. La negociación representa el mutuo ajuste de demandas entre individuos o grupos en competencia. Cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus propios objetivos. Para ello, el modelo debe necesariamente suponer que el poder de cada parte es aproximadamente similar, lo cual representa una extensión de la "soberanía del consumidor" al mercado político. Ese poder permite a cada agente ejercer un efectivo veto sobre las propuestas de política, con lo cual funda toda decisión colectiva en el consenso. De este modo, la coordinación entre los diferentes agentes se logra sólo como resultado de transacciones políticas y no a partir de un diseño racional previo, como en el caso de la planificación.

Pero la transposición analógica del modelo del mercado al terreno de la acción política, no ha tenido mayor predicamento en el análisis de políticas públicas. Una versión mucho más difundida del modelo interaccionista -conocida como "incrementalismo" o, en su formulación original, *disjointed incrementalism*- propone una interpretación bastante más pragmática del proceso de implementación.

El incremento surge más por rechazo a los supuestos sobre los que se basa el modelo de interacción, que por negación del modelo de interacción en su versión extrema. Plantea así la imposibilidad de una perfecta jerarquía de fines y medios; la naturaleza imperfecta y limitada de la información; y el alto costo de su adquisición. Por lo tanto, la acción racional no consiste en elegir un curso óptimo en relación con un objetivo dado e inmutable. La incertidumbre sobre los resultados de la acción y los costos y riesgos involucrados, disminuyen la importancia de aquellos objetivos formulados *antes de* la etapa de implementación. De hecho, el conocimiento proporcionado por la acción misma puede modificar las premisas de futuras decisiones respecto a los objetivos perseguidos, lo cual puede conducir a cambios en los medios y en los propios fines. Pero estos cambios son necesariamente limitados, traduciéndose en ajustes marginales (o "incrementos") de la situación preexistente basados en sucesivas comparaciones con la experiencia pasada mediante la aplicación de criterios de racionalidad acotados (Lindblom, 1959).

Mucho se ha escrito sobre el incrementalismo y no vale la pena reiterar sus argumentos. Baste señalar que a diferencia de los otros enfoques que hemos examinado, éste coloca en un primer plano la problemática del conflicto y la

incertidumbre. Bajo esta óptica, las políticas públicas responden habitualmente a cuestiones socialmente disputadas, respecto de las cuales diferentes actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones) asumen posiciones conflictivas. En la medida en que la política que se intenta implementar encuentra oposición, es probable que los objetivos inicialmente contemplados al formularla deban modificarse. Por eso, según esta interpretación, la implementación no debe concebirse como un proceso que tiene lugar *después*, e independientemente, del diseño de una política (Pressman y Wildavsky, 1973).

Pero no sólo la existencia de clivajes en torno a una política justifica un enfoque más dinámico que incorpore la posibilidad de sucesivas redefiniciones de su formulación inicial. También debe considerarse que la comprensión de la realidad circundante es limitada y por lo tanto las consecuencias de la acción son inciertas. De aquí que la incertidumbre sobre la efectividad de ciertos instrumentos también determina la posibilidad de ajustes en los medios o fines. Surge así un complejo proceso, en el que las condiciones que enmarcan la implementación de una política tienden a fracturarla en una serie de eventos encadenados que van definiendo el contenido y consecuencias de la misma.

No resulta difícil comprender que las expectativas interpersonales sobre el comportamiento de cada actor tienden, en este modelo, a generar conductas que refuerzan el status quo. En condiciones de racionalidad acotada, la natural inclinación de todo tomador de decisiones a minimizar la incertidumbre y el conflicto, lo llevarán a asumir posiciones conservadoras. La propia idea de "incremento" connota cambios marginales respecto de una situación previa. Por lo tanto, siguiendo a Frohock, si bien el incrementalismo rechaza la *forma* del clásico modelo racional, indirectamente niega los *alcances* del cambio que éste propugna. En este sentido, el incrementalismo es un particular modelo de planificación del conservadurismo ideológico, aún cuando formalmente su justificación sea racional y no ideológica (Frohock, 1979). Racional en tanto sus proponentes sostendrían que las condiciones del mundo real en que se desarrolla la política, hacen de este modelo el único modo inteligente de tomar decisiones. La minimización del conflicto aconseja reducir los alcances de la acción de manera de afectar al menor número de agentes externos¹¹. La razón política subordina así a la razón técnica.

Al cabo de esta reflexión sobre los dos modelos que intentan racionalizar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, corresponde asumir una actitud crítica. Entre la ingenuidad de la intelección pura y el calculado conservadurismo de la visión incrementalista, no caben posiciones eclécticas¹². Quizás la "fórmula" consista en incorporar a los esquemas de planificación un conocimiento mucho más profundo sobre el "incierto y conflictivo" contexto que los incrementalistas resignadamente suponen como premisa básica (y fatal) de su acción. Las secciones que siguen están destinadas, precisamente, a explorar esta dimensión contextual de las políticas públicas.

La burocracia como arena política

Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del estado. Si aceptamos una interpretación no específica del término "políticas públicas", como la propuesta por Mayntz (1979), quedan cubiertas todas las variaciones empíricas de

¹¹ Este modelo de comportamiento se corresponde con el que Downs (1967) denomina *shrinking violet syndrome*, por oposición al *superman syndrome* en el que la acción propuesta desdénia o ignora los intereses de otros agentes.

¹² Por ejemplo, el modelo de *mixed scanning*, propuesto por Etzioni (1968). O la proposición de Wildavsky (1979) en el sentido de que las políticas públicas contienen un 25% de *intellectual cogitation* y un 75% de *social interaction*.

programas de acción encomendados a las burocracias públicas para su ejecución, desde leyes o planes y programas en su sentido más estrecho hasta expresiones más generales de intención política, que sólo se convierten en programas elaborados de acción en el curso de su implementación. El término comprendería entonces grados muy diferentes de articulación de objetivos y especificación de regulaciones normativas. Además, no distinguiría entre "política" y tareas permanentes; las políticas podrían convertirse en tareas permanentes de las burocracias públicas, pero también podrían reducirse a programas de acción de limitada duración.

Dentro de esta definición amplia, la formulación de una política es una opción abstracta: implica definir el sentido que deberá tener la acción. Contiene entonces elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable. Entre la formulación y la acción media la distancia entre lo abstracto y lo desagregado -y a la vez materializando- la política. Establecer si ésta fue "implementada" -es decir, si la cadena de comportamientos condujo a los resultados anticipados- requiere reagregar las acciones atomizadas para recuperar su sentido, para restablecer el vínculo entre praxis y norma, entre acción y formulación.

Esta última operación introduciría una dimensión exógena a la burocracia estatal, ya que el proceso de materialización de la política afecta a actores de la sociedad civil cuyo comportamiento condiciona, a su vez, la naturaleza y los alcances de la acción en los diferentes niveles de implementación. Esto significa que la "relación estado-sociedad" se concreta a través de sucesivas "tomas de posición" (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no sólo interesa el encadenamiento de comportamientos intra-burocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales.

Naturalmente, esta interpretación rechaza el carácter monolítico del estado y la posible visión conspirativa y manipuladora que se derivaría de tal condición. En cambio, concibe al estado como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en éstas. Si visualizamos el ámbito institucional del estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas¹³, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un "resumen oficial" de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.

El aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, mas bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena.

¹³ Para un desarrollo en estos conceptos, véase Oszlak y O'Donnell (1974).

Esta observación apunta a un rasgo estructural de un buen número de estados latinoamericanos: la inestabilidad política y la alternancia de regímenes con "proyectos políticos"¹⁴ disímiles, apoyados en alianzas sociales diferentes. Más adelante veremos qué tipo de restricciones diferenciales imponen al comportamiento burocrático formas alternativas de regímenes políticos. Como observación general, todo nuevo régimen se propone no sólo alterar la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática *preexistente*. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar "derechos adquiridos", modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tendrán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas.

Al privilegiar determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto político interioriza en el aparato estatal nuevas tensiones, en tanto privilegia automáticamente ciertos organismos y programas oficiales en detrimento de otros. Las políticas que traducen esa voluntad sesgada del régimen originan, dentro de la burocracia, un gran número de reacomodamientos y ajustes derivados de la variable inclinación o posibilidades objetivas de sus diversas unidades en el sentido de materializar tales políticas. Sus comportamientos tienden entonces a ajustarse más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden que a la lógica de la decisión política que los afecta, a menos que la coerción aplicada o las "compensaciones" otorgadas modifiquen sus inclinaciones. A su vez, estos comportamientos -vistos desde el "nivel político" como "resistencias", "inercias" o "patologías"- repercuten sobre las políticas del régimen gobernante induciendo, también, nuevos comportamientos que procuran superar las desviaciones o bloqueos burocráticos. Desde esta perspectiva, lo que las instituciones estatales hacen no puede ser visto simplemente como la traducción en acción (o "implementación") de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas, y los suyos propios, con aquellos sostenidos en sus proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder.

Una de las consecuencias de este proceso conflictivo es la introducción en el aparato estatal de un alto grado de incoherencia y rigidez, debido al inevitable "arrastre" de personal y organismos cuyos intereses u orientaciones pueden resultar poco congruentes con el programa de acción del régimen de turno. La supervivencia de los mismos pasa a depender especialmente de consideraciones adscriptivas, cálculo político y criterios de legitimación *ad-hoc*, más que de criterios de desempeño o logro, lo que trae aparejado un bajo grado de articulación funcional entre estas unidades y aquellas que sirven como eje de la acción estatal.

De aquí se derivan algunas consecuencias analíticas y operativas que es necesario subrayar:

¹⁴ Sería erróneo atribuir a una clase o sector de la sociedad la imaginación, coherencia y, sobre todo, capacidad hegemónica, necesarias para hilvanar un proyecto político o modelo de organización social con el cual lanzarse a la toma del poder y la ocupación del estado para materializarlo. Al emplear este término aludo más bien a la posibilidad de detectar, sin presumir voluntarismo de los actores, los elementos normativos subyacentes a la praxis social, es decir, las pautas a las que se ajustan efectivamente las relaciones de producción, la asignación de recursos productivos, la distribución del excedente social, la organización y ejercicio del poder político o la propiedad de los medios de producción. En la medida en que estas pautas conforman un marco normativo de la acción social, pueden interpretarse -con las salvedades expuestas- como el proyecto político de la coalición dominante.

1) El estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil¹⁵. El proceso de reacomodación interna requerido para responder a clientelas diversificadas, en el que las unidades estatales tratan de preservar y promover sus respectivos intereses y programas, supone en cierto modo reproducir en el seno del aparato estatal el proceso de negociación y compromiso, de alianzas y enfrentamientos, que se desarrolla en el ámbito de la sociedad. Por cierto, en ambos planos se establecen relaciones de fuerza en las que prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses y propensiones guardan entre sí una positiva, aunque variable, correlación. Pero ello no evita la necesidad de efectuar concesiones, respetar autonomías de hecho o reconocer privilegios e influencias que la propia lucha intra-burocrática va generando en el aparato estatal.

2) La fluidez de los ajustes internos, y sobre todo la aparente irracionalidad de los arreglos estructurales y funcionales resultantes, tienden a ser superficialmente considerados como desviaciones respecto de un modelo ideal al que se atribuye determinadas propiedades de coherencia y efectividad. En otras palabras, cuando se observan sistemas de personal que no funcionan, esquemas de autoridad que no se respetan, organismos cuyas competencias se superponen o programas a los que no se asignan recursos en cantidad y calidad suficientes, los analistas tienden a considerar que estos hechos son reflejo o consecuencia de comportamientos desviados e irracionales, que ensanchan la brecha entre los esquemas de organización y funcionamiento reales y los esquemas que la razonabilidad técnica, e incluso el sentido común, estiman como consistentes y eficaces. No advierten en todo caso que cualquier modelo ideal contiene elementos valorativos y que si se lo utiliza como patrón de referencia para observar la realidad, puede señalar patologías que sólo son tales a partir de las premisas normativas del modelo.

3) Las dos observaciones precedentes plantean, tanto al planificador como al reformador administrativo, una disyuntiva crucial, ya que según se observen los procesos históricos concretos o los criterios técnicos formales, la perspectiva y el sentido de los cambios a propiciar en el aparato estatal varían fundamentalmente. Centrarse únicamente en la experiencia histórica puede conducir a un cierto fatalismo, en tanto se considere que todo intento de aumentar la capacidad de gestión del estado generará oportunamente (v.g. cuando el régimen "de turno" ceda su lugar a otro de signo diferente) nuevas rigideces y contradicciones. Lo aconsejable entonces sería encerrarse en un estrecho incrementalismo. Similarmente, un enfoque puramente técnico que desconozca los antecedentes históricos y las restricciones contextuales a la acción del estado, puede acabar en propuestas formalistas, ajustadas quizás a las prácticas y concepciones generalmente aceptadas por las disciplinas administrativas, pero desvirtuadas por la especificidad y problematicidad del contexto en el que se pretenda aplicarlas.

Diferenciación, integración e interdependencia

Quisiera ahora resumir el punto centralmente tratado en la sección anterior, para luego internarnos en un análisis más detenido de la dinámica intra-burocrática y su relación con los procesos de implementación de políticas públicas. Hemos visto que el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de una sociedad que se fracciona y complejiza paralelamente.

¹⁵ Este argumento se expone más detalladamente en Oszlak (1977).

Pero las sucesivas adiciones y segmentaciones tienden a producir una dispersión institucional inmanejable. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientan su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales o funcionales, que pierden a menudo de vista intereses y valores sociales más trascendentes. De aquí la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas entre sí por alguna forma de interdependencia.

Diferenciación e integración son procesos que se suponen recíprocamente y su dinámica marca las transformaciones estructurales de toda organización compleja¹⁶. La diferenciación estructural supone complejidad creciente: especialización funcional y creación de ámbitos de actividad relativamente autónomos. La integración implica contrarrestar esta tendencia mediante mecanismos tales como la coordinación de funciones, el ordenamiento jerárquico del proceso decisorio o el manejo centralizado de recursos¹⁷. En tal sentido, la planificación es un típico instrumento de integración en tanto intenta coordinar actividades y asignar racionalmente recursos en función de ciertos objetivos. Pero sus posibilidades dependen de que las unidades diferenciadas mantengan entre sí relaciones de interdependencia y su comportamiento pueda orientarse -consensual o coercitivamente- hacia el logro de esos objetivos.

Si embargo, ya los precursores de la sociología observaron la paradoja de que la división social del trabajo crearía tanto mayor interdependencia social como mayor autonomía individual (Durkheim, 1983). Con relación a la burocracia pública, esta proposición podría reformularse señalando que una mayor especialización y las agencias estatales aumentan su respectiva dependencia respecto de insumos y externalidades derivados de la acción de las demás, pero al mismo tiempo crea condiciones propicias para un comportamiento autónomo. Cuanto más especializada, la función y sobre todo cuanto más ambigua su definición, mayor el margen de discrecionalidad que posee la unidad ejecutora (Cf. Mayntz, 1979). Ello reduce la posibilidad de coherencia o consistencia interna entre el conjunto de políticas públicas que el estado intenta implementar.

Surge entonces un interrogante crucial: ¿Cómo se consigue que el encadenamiento de acciones derivado de una situación de interdependencia produzca resultados compatibles con los objetivos de política originariamente fijados? La respuesta resulta doblemente difícil porque no depende exclusivamente del comportamiento burocrático sino además de la reacción de la sociedad frente a ese comportamiento. Para tomadores de decisiones inspirados en el modelo de intelección, el problema se reduciría a aplicar estrictos criterios de racionalidad técnica tanto en la formulación de la política como en el diseño de los instrumentos para implementarla. Como señala Downs (1967), es mucho más fácil plantearse supuestos teóricos sobre el comportamiento de otros agentes que negociar con ellos y basar los planes sobre lo que se espera que hagan. En teoría, cada funcionario puede suponer que todos los demás agentes sociales desempeñarán sus funciones sociales del modo en que él mismo considera como más eficiente. Desde este ángulo, diseñar políticas es una actividad mucho más gratificante que planificarlas con el ojo puesto en las eventuales respuestas de otros agentes sociales involucrados. Para los incrementalistas, en cambio, a medida que se expande la frontera de las políticas, las burocracias estatales no pueden exigir la cooperación requerida para lograr programas efectivos.

¹⁶ Véase al respecto Lawrence y Lorsch (1967).

¹⁷ El empleo en administración pública de las dicotomías centralización-descentralización o concentración-desconcentración, constituyen categorizaciones que simplifican excesivamente procesos que, como veremos, son muchos más complejos.

Crecientemente, estas deben depender de un mutuo "sentido de la situación" entre autoridades gubernamentales, grupos privados y ciudadanos individuales; en suma, "de una capacidad para ver las conexiones entre las cosas, entre gastos e impuestos, beneficios y costos, demandas personales y efectos sociales laterales" (Hecklo, 1976). Esta es la esencia del modelo de interacción, donde la negociación, el ajuste mutuo y el cambio incremental son la base del estilo de decisión política.

Ciertamente, este último modelo parece describir más fielmente que el anterior el proceso de formulación e implementación de políticas públicas que tiene lugar en sociedades democrático-liberales, donde funcionan con relativa eficacia los mecanismos tradicionales de representación política (partidos, organizaciones empresarias, sindicatos, etc.). No es casual que esta concepción se haya originado en los círculos académicos norteamericanos. Simétricamente, si uno se guiara con ciertos clichés, el modelo de interacción -y su instrumento, la planificación- describiría más adecuadamente el proceso decisorio de los estados colectivistas, así como el de sociedades "subdesarrolladas" en las que el grado de "desarrollo político" es aún incipiente¹⁸. Creo, sin embargo que las situaciones empíricas son mucho más complejas y conviene aclarar algunas de sus características.

Interdependencia y regímenes políticos

La noción de interdependencia está íntimamente asociada a la idea de sistema. Un sistema se estructura y funciona como tal sólo en la medida en que sus componentes mantengan entre sí relaciones de dependencia mutua. Pensar a la burocracia estatal como sistema implica suponer que sus unidades se hallan vinculadas por una densa red de interacciones, de modo que el comportamiento de cada unidad se supedita de algún modo al comportamiento de las restantes.

Sin embargo, es bien sabido que las relaciones que efectivamente establecen, no siempre se ajustan a los esquemas normativos formales. El funcionamiento real tiende a distanciarse de los que indican la legislación y los organigramas. Es el resultado de una práctica cotidiana que se manifiesta en comportamientos adecuados a los fines perseguidos por cada actor -individuo, unidad, organización-, dentro de las restricciones impuestas por el sistema normativo aplicable a la situación. Los grados de libertad para decidir en cada caso varían de actor en actor, según su ubicación jerárquica, legitimidad y capacidad de movilizar recursos. Por lo tanto, la existencia de grados variables de discrecionalidad, es decir, de posibilidades objetivas diferentes en cuanto a observar o no las normas y procedimientos prescriptos, tenderá a producir asimetrías en las interacciones intra-estatales, distorsionando el esquema organizativo formalmente establecido.

La literatura especializada proporciona diversas explicaciones sobre este fenómeno. Algunos autores lo imputaban a variables de comportamiento individual o grupal, tales como el tipo de liderazgo existente, modos alternativos de percibir la realidad por parte de los funcionarios, posible conflicto entre intereses individuales e institucionales, incertidumbre relativa de los tomadores de decisiones y, estrechamente ligado a esto último, información diferencial disponible. Reaparecen aquí dos temas ya desarrollados: 1) el relativo al conflicto en la determinación de objetivos de política, que remite al viejo "dilema organizacional" (Boguslaw, 1965), es decir, la posibilidad de integrar fines individuales e institucionales; y 2) el relativo al conocimiento sobre las relaciones causa-efecto entre instrumentos y resultados, lo cual admite, por ejemplo, la

¹⁸ "Las burocracias en las naciones subdesarrolladas tienden a adoptar el superman syndrome en la formulación de políticas que involucran complejas interdependencias. En muchos de esos países, la burocracia gubernamental es el agente social más sofisticado en casi cualquier arena de poder." (Downs, 1967).

posibilidad de teorías o supuestos erróneos sobre las motivaciones o acción del "target group" o sobre la naturaleza objetiva del problema sobre el que se actúa.

Otras explicaciones se ubican en un plano más estructural. Aquí interesan variables tales como la posición de la organización u organizaciones implementadoras dentro de una jerarquía; el poder y orientaciones de la clientela o de sectores sociales significativos (Baumer, 1978); los obstáculos a la evaluación y control de las agencias (Weidenbaum, 1970); o la utilización de tecnologías inadecuadas, que reducen el nivel de desempeño.

Por último, se han proporcionado explicaciones de claro contenido normativo. Entre ellas, se señala que las perspectivas de una exitosa implementación dependen de la crucialidad de la política para la coalición dominante, el grado de congruencia o conflicto de la misma con otras políticas, la existencia de organizaciones públicas cuya legitimidad no se basa en criterios de eficiencia, o la falta de un adecuado sistema de recompensas y castigos diseñado para aumentar el grado de compatibilidad entre acciones individuales y objetivos institucionales (Schultze, 1970).

Estas diferentes fuentes de explicación pueden resumirse del siguiente modo. La mayoría de los programas y políticas públicas requieren para su implementación, la intervención de una compleja estructura gubernamental y un número no despreciable de unidades de decisión del sector privado. El desempeño del conjunto dependerá de una sucesión y articulación de comportamientos individuales congruente o no con determinado marco normativo. Cada unidad de decisión se verá sometida al conflicto inherente a las decisiones tomadas en cada nivel y a la incertidumbre derivada del desconocimiento sobre el impacto de las propias decisiones. Por lo tanto, buena parte de los mecanismos organizacionales estará destinada, precisamente, a eliminar fuentes de conflicto e incertidumbre. Las organizaciones que tienen a su cargo funciones normativas (v.g. legislación, planificación, evaluación, control), tenderán a diseñar un sistema de regulaciones, estructuras administrativas, medidas de desempeño y sanciones que induzcan a las unidades implementadoras más desagregadas a actuar de modo consistente con los programas y objetivos generales. A su vez, estas unidades intentarán mantener cierto espacio de decisión autónoma, de modo de compatibilizar las exigencias funcionales asociadas al cumplimiento de sus objetivos formales con aquellas derivadas de la necesidad de satisfacer otros objetivos e intereses (clientelísticos, institucionales, etc.).

Sin embargo, las diversas explicaciones que he reseñado son en general muy circunstanciadas. Ni siquiera su integración en categorías analíticas (v.g. comportamentales, estructurales, normativas) sirve al propósito de explicar qué dimensiones significativas acotan y determinan la posibilidad de congruencia o conflicto en los procesos de implementación de políticas. Un ejercicio que quizás podría apuntar en esta dirección teórica consistiría en distinguir las modalidades que presentan las relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal, vinculándolas a las características del régimen político vigente. Esto significa 1) que las interacciones burocráticas pueden diferenciarse pueden diferenciarse analíticamente (según criterios que discutiré enseguida), pero 2) la forma que asuman éstas relaciones variará además según el tipo de régimen, es decir, según la modalidad predominante de reclutamiento o acceso a los roles "superiores" del estado y los mecanismos de representación política en vigencia¹⁹.

Distingamos primero entre formas de interdependencia. Para ello convengamos que toda organización compleja se articula a partir de tres modalidades básicas de

¹⁹ Esta definición de régimen político coincide en líneas generales con la puesta por O'Donnell (1977).

interacción: 1) aquéllas derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad; 2) aquéllas destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad; y 3) aquéllas dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas. Se trata, naturalmente, de una distinción cuyos referentes empíricos se hallan por lo general estrecha y complejamente interrelacionados. No obstante, la distinción nos permite aislar diferentes planos de interdependencia en los que se intercambian distintos tipos de recursos²⁰, cuyo control y empleo puede explicar importantes variaciones en el comportamiento burocrático. Este parece entonces un fructífero punto de entrada para el análisis de los "procesos de implementación" de políticas públicas, ya que a través de las tres formas de relación identificadas se canalizan los flujos de recursos fundamentales que dan vida a un sistema organizacional, vale decir, bienes materiales y financieros, información y autoridad.

Estamos ahora en condiciones de replantear y responder a la pregunta que dejamos pendiente al final de la sección anterior: ¿Cómo se consigue ensamblar la acción de individuos y unidades organizacionales de modo que su interrelación conduzca a los resultados buscados? Una manera es sometiendo a alguna forma de compulsión - fundada en principios impersonales, liderazgo carismático o amenaza de sanción-, a fin de guiar su acción en el sentido de los objetivos perseguidos. Esta es la esencia de la autoridad, es decir, la formal capacidad de decidir y lograr que otros ejecuten determinadas acciones orientadas al cumplimiento de ciertos fines. La vinculación entre individuos que dan y reciben órdenes constituye una jerarquía y la red de relaciones de autoridad resultante crea *interdependencias jerárquicas*.

La autoridad se requiere para lograr coordinación de actividades entre los miembros de una organización (Arrow, 1974). Estas actividades consisten fundamentalmente en producción y transmisión de información o en la aplicación de conocimientos técnico a la transformación de bienes materiales. Por lo general, ninguna unidad puede desarrollar o asumir responsabilidad más que por un aspecto del área de actividad en la que se halla funcionalmente inscrita. Depende entonces de los insumos de información que le proporcionen determinadas unidades y, a su vez, suministra información a otras. El conjunto de relaciones resultante, coordinadas entre las unidades intervinientes de acuerdo a criterios técnico-normativos, conforman otra red de vinculaciones que denominaré *interdependencias funcionales*.

Un tercer plano de interpelación, como vimos, comprende el flujo de bienes materiales y financieros que aseguran un determinado nivel de actividad. Tratándose de recursos escasos, toda organización compleja cuenta con unidades diferencialmente dotadas de estos recursos y con variable capacidad para generarlos, transferirlos y/o disponerlos. Llamaré *interdependencias materiales o presupuestarias* a las relaciones existentes entre aquellas unidades que obtienen bienes materiales y financieros de una fuente común y compiten entre sí por su obtención.

Resumiendo, sea a través de una jerarquía, de una relación funcional o de un vínculo presupuestario, se intenta asegurar el mínimo de coordinación necesaria para

²⁰ La utilización del concepto de "recurso" reconoce una doble vertiente teórica. Por una parte, las contribuciones de Barnard (1938), Simon (1957), Balu (1967) y otros, quienes desde una perspectiva organizacional intentan identificar los incentivos y sanciones que inducen a los individuos a la acción organizada. Por otra, los trabajos inscriptos en la corriente de "economía política" (Anderson, 1967; Ichman y Uphoff, 1969; Cleaves, 1974; O'Donnell, 1977), que consideran a los recursos como aquellos medios a través de los cuales se ejerce la dominación política. Es interesante observar que, salvo leves diferencias terminológicas, existe una estrecha correspondencia entre los tipos de recursos identificados por ambas corrientes (v.g. coerción, información, bienes y servicios económicos, ideología, autoridad).

convertir políticas públicas en acciones burocráticas puntuales, coherentes con sus propósitos. Formalmente, la estructura y funcionamiento de cualquier burocracia pública prevé relaciones de interdependencia de estos tres tipos. El organigrama es un ejemplo de interdependencia jerárquica. El presupuesto, de interdependencia material. El "sistema de ciencia y tecnología", de interdependencia funcional. Se trata de contrucciones ideales, donde se dibujan las redes circulatorias de autoridad, bienes e información que alimentan las relaciones intra-burocráticas.

Propuse más arriba, sin embargo, que si la organización y funcionamiento reales de la burocracia estatal no se ajustan a esas contrucciones formales, se debe en buena medida que las relaciones inter-organizacionales en los diferentes planos de interdependencia se ven condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, esa burocracia funciona. Estas dos dimensiones (v.g. tipo de interdependencia y tipo de régimen) recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer *diferentes estilos de gestión estatal* que afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas.

Aunque esta proposición parece razonable, y quizás hasta obvia, el policy analysis ha tendido a ignorarla, al adoptar como premisa básica de su esquema la existencia de un marco político-institucional democrático. Ello supone ciertas reglas y mecanismos de representación, legitimación y responsabilidad pública (*accountability*) que por cierto no son universales, de modo que si el marco institucional es diferente -como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos-, la premisa se convierte en una variable. Surgen entonces dos interrogantes: 1) ¿Cuáles son los criterios de categorización de esta variable (v.g. régimen político)?; y 2) ¿En qué medida se le puede atribuir una relación de determinación con respecto a la otra dimensión analizada (v.g. interdependencias intra-burocráticas)?

En relación al primer interrogante, la ciencia política nos ofrece una variedad de denominaciones que han adquirido vigencia sin ganar necesariamente un consenso generalizado entre los estudiosos ni ofrecer ni ofrecer criterios de clasificación unívocos. La utilización de categorías con atributos en alguna medida comunes (v.g. corporativismo, fascismo, burocrático-autoritarismo) y la dificultad para construir tipologías que cubran razonablemente el "universo" de regímenes políticos, son expresiones de un tratamiento todavía provisorio del concepto²¹. Por otra parte, ninguna categoría es capaz de aprehender el carácter esencialmente dinámico y cambiante de cualquier régimen, lo cual conduce a menudo a calificaciones que intentan dar cuenta de sus diversos "momentos" (implantación, transformación, "salida", etc.). De todos modos, como no es este el lugar en que corresponde resolver estas dificultades intrínsecas al concepto mismo -y como sigo creyendo en su utilidad-, emplearé algunas de las categorías más difundidas con plena conciencia de sus limitaciones.

La segunda pregunta también plantea importantes problemas, ya que implica efectuar hipótesis acerca de la proporción de la varianza en las interdependencias intra-burocráticas explicada por la naturaleza del régimen. La principal dificultad estriba en que muchas de las características que presentan estas relaciones se hallan cultural o tecnológicamente determinadas, es decir, no son alteradas por variables exógenas sino por tradiciones y exigencias técnicas de la relación misma. En tal sentido, la dinámica intra-burocrática tendría una lógica propia, independiente de las fluctuaciones y azares de la política. Sin duda, es difícil establecer el "peso específico" de estos elementos "permanentes" de la burocracia, aislándolos de aquellos cuya

²¹ A ello se suma el problema, tampoco resuelto, de distinguir entre "forma de estado" y forma de régimen", tema que ha merecido alguna atención en la literatura reciente.

variación puede explicarse por formas alternativas de régimen político. Más aún, no sería desacertado suponer que las resistencias o inercias burocráticas opuesta a las políticas adoptadas por un determinado régimen, podrían explicaren alguna medida la propia transformación de este último, con lo cual se invertiría parcialmente la relación de determinación.

Teniendo en cuenta estas complejidades, desarrollaré en las secciones siguientes algunas de la implicaciones de la relación interdependencias burocráticas-régimen político. Para ello consideraré tres tipos de regímenes que han tenido difundida vigencia en América Latina en diferentes momentos históricos: burocrático-autoritarios, democrático-liberales y patrimonialistas²². Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el propósito de este análisis no es proporcionar una explicación "definitiva" -y mucho menos de alcance generalizado- sobre las relaciones estudiadas, sino más bien ilustrar una forma de aproximación al análisis de políticas públicas, potencialmente más esclarecedora. Además, las referencias a estos regímenes no deben interpretarse *latu sensu* sino en tanto resultan aplicables a las experiencias históricas concretas que en cada caso se indican²³.

Aun con estas salvedades, soy consciente de las ambigüedades e insuficiencias que un análisis de este tipo no logra resolver. En este caso, al intentar marcar diferencias entre estilos de gestión estatal bajo distintos regímenes, podrá señalármese que algunos rasgos que caracterizan estos estilos también están presentes en los otros casos, o que otros aspectos que hacen al funcionamiento burocrático no han sido considerados. Aclaro, entonces, que tampoco pretendo arribar a categorías excluyentes o exhaustivas. Al atribuir a un régimen determinado estilo de gestión estatal, estaré destacando ciertos rasgos dominantes que lo distinguen de otros regímenes, aún cuando a veces ello exprese más lo que pretende que lo que puede o consigue. Si algún mérito tiene este enfoque es, precisamente, que al contrastar las características e intenciones del régimen con las "trabas" burocráticas (su sub-cultura, sus requisitos técnico-funcionales, sus resistencias a la lógica de funcionamiento que el régimen intenta imponer), se hacen más evidentes los factores que explican el éxito o fracaso en los "procesos de implementación" de políticas públicas.

Regímenes burocrático-autoritarios

Para poder comprender el tipo de condicionamientos que imponen el funcionamiento interno de la burocracia las características de un régimen político, consideremos en primer término las circunstancias en que los llamados burocrático-autoritarios (BA) llegan al poder. Surgen por lo general en momentos de fuerte activación política de los sectores populares, percibida por otros sectores como una amenaza a la supervivencia del modo de organización social vigente. Tal activación se corresponde a veces con la intensificación de la guerrilla y el terrorismo y con diversas

²² No considero necesario definir en detalle los rasgos característicos de los distintos tipos de regímenes considerados, por haber sido abundantemente tratados por la ciencia política. Para una caracterización de los regímenes burocrático-autoritarios, véase O'Donnell (1975). Las modalidades que asumen la dominación patrimonialista han sido brillantemente examinadas por Max Weber (1964), aun cuando su análisis debería ser complementado por lecturas referidas a los autoritarismos tradicionales en la experiencia latinoamericana. En cuanto a los regímenes democrático-liberales, sus rasgos se ajustan a la descripción que Apter (1965) presenta con relación a los que él denomina *reconciliation regimes*.

²³ Las ilustraciones se referirán especialmente a la República Dominicana durante el Balaguerismo (régimen patrimonialista), al Uruguay neo-batllista de los años sesenta (régimen burocrático-liberal) y a la Argentina actual (régimen burocrático-autoritario). Los ejemplos servirán además para aclarar algunas de las características de estos diferentes regímenes políticos. La selección de estos casos se debe exclusivamente al hecho de haber desarrollado o tener en curso trabajos referidos a estas experiencias, que serán oportunamente citados. De cualquier manera, los tipos de regímenes analizados cubren apropiadamente la gran mayoría de los casos empíricamente observables en la región.

manifestaciones de crisis económica, síntoma a su vez de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de capital. Los BA son entonces, esencialmente, sistemas de exclusión política y económica, en tanto intentan - mediante la represión y el control corporativo- desactivar políticamente al sector popular y sus aliados, al tiempo que reducen y postergan las aspiraciones de participación económica de dicho sector. Pretenden así resolver la situación de inestabilidad e incertidumbre que precede a su implantación, restableciendo un orden compatible con los patrones de acumulación de un capitalismo periférico y dependiente²⁴.

Tal "misión" justifica una inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal. Desde el punto de vista de la interdependencia jerárquica, se verifica una fuerte tendencia al restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las jerarquías formalmente establecidas. Es probable que bajo este tipo de regímenes la relación entre estructura de autoridad formal y real alcance máxima correspondencia. En parte, ello se explica por el hecho de que generalmente, la cúpula del estado es controlada por la corporación militar, la que intenta trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional.

Dado el carácter autoritario del régimen, todo el andamiaje de políticas estatales se subordina a actas institucionales y medidas de excepción, que procuran "flexibilizar" e incrementar los poderes del estado para producir una "regeneración" o "Reconstrucción" de la sociedad civil. Ello hace legítima, a la luz de su "misión", la aplicación de normas que pasan por alto estatutos, procedimientos y hasta garantías constitucionales. La *raison d'Etat* puede invocarse para someter prácticamente cualquier área de la actividad social a las exigencias derivadas de la restauración del orden. Y esa capacidad se ve respaldada por el monopolio -y sobre todo, por la efectiva posibilidad de empleo- de medios de coerción que en tales circunstancias adquieren un peso extraordinario dentro del conjunto de instrumentos del estado. Con este respaldo, cobra vigencia un estilo de decisión autoritario e inflexible, asociado a menudo con la aplicación de políticas inusualmente drásticas.

Se produce así un verdadero avance del estado sobre una sociedad civil replegada y desmovilizada, que ofrece en contrapartida un reducidísimo volumen de información (*feedback*) retroalimentadora del proceso decisorio. Aun políticas que afectan profundamente las vidas o intereses de sus destinatarios pueden aplicarse con la seguridad de hallar escasa contestación o acción organizada. Pero este mismo hecho impide al estado conocer los límites de sus propios actos, el punto a partir del cual los alcances y consecuencias de sus políticas pueden resultarle adversas. El "diálogo" con la sociedad (v.g. petitorios, denuncias, huelgas, manifestaciones de apoyo) se interrumpe. El horizonte de la acción se amplía pero el riesgo de error o imprudencia aumenta. La "soledad del poder" confirma así una clásica proposición de Apter (1971): la relación inversa entre coerción estatal e información social.

Para reducir su incertidumbre, el BA apela entonces a un doble mecanismo. En relación a la sociedad, intenta asegurar la aplicación de sus políticas reforzando su aparato de represión y control. En relación a su propia burocracia, establece severos procedimientos y filtros ideológicos para el reclutamiento a las posiciones de responsabilidad, al tiempo que desbarata la organización gremial del funcionarios y utiliza extensamente el recurso de la prescindibilidad para deshacerse de aquel personal que supone ideológicamente poco confiable. Además, a fin de aumentar su control sobre el aparato estatal, establece a menudo jerarquías militares paralelas a

²⁴ Esta breve caracterización se ajusta a la ofrecida por O'Donnel (1975).

las de la burocracia establecida. Se adjudican así, entre las distintas armas, los ministerios, secretarías de estado, gobernaciones o empresas públicas, empleándose personal delegado de los respectivos mandos para supervisar las decisiones cotidianas de cada organismo. Se llega incluso a repartir -siguiendo estrictos criterios de equilibrio entre las diferentes fuerzas armadas- las divisiones o unidades internas de los grandes organismos, creándose un complicado sistema de autoridad en el que las decisiones se procesan por canales jerárquicos paralelos y los conflictos pueden requerir la intervención de los mandos superiores de las armas involucradas. Guardando las distancias, esta organización recuerda el control institucionalizado que ejerce el partido oficial en otros sistemas políticos de poder altamente concentrado.

Consideremos ahora qué ocurre en el plano de las interdependencias funcionales al interior de la burocracia estatal. Un aspecto clave en este sentido es el tipo de articulación que se establece entre organizaciones públicas entre sí y con respecto al sector privado. Aquí, el carácter excluyente del estado se manifiesta de un modo singular: al tiempo que éste avanza sobre la sociedad civil, se cierra a la influencia de sus sectores y organizaciones. Libre de presiones electorales, el horizonte temporal de sus políticas se extiende y su capacidad de iniciativa en la fijación de la agenda de cuestiones sociales a resolver se amplía enormemente. La formulación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas, y pasa a depender mucho más estrechamente de la iniciativa o propuesta de elencos técnicos y funcionarios de confianza. Numerosos organismos públicos son habitualmente intervenidos, quedando suprimidos sus consejos directivos y, consecuentemente, la representación de las organizaciones corporativas privadas. Estas circunstancias no deben ser vistas, necesariamente, como indicativas de una mayor "autonomía relativa" del estado. Las políticas públicas continúan beneficiando privilegiadamente a ciertos sectores del capital nacional o transnacional. Pero ello no obedece normalmente a "presiones sectoriales" sino que resulta de acuerdos implícitos o explícitos con determinados grupos empresarios. Es decir, se produce una toma de distancia del estado respecto a las organizaciones de clase, aunque no respecto de los intereses de clase (Cf. Cardoso, 1978).

Esta orientación es coherente con los objetivos de desactivación política que todo BA se propone lograr. Como custodio y garante de un nuevo orden, la institución militar se inclina por una vinculación "técnica" entre estado y sociedad, en lugar de una vinculación política a través de partidos y alianzas de amplia base social. Mediante mecanismos tales como comisiones asesoras o comités especiales controlados por funcionarios públicos, se cooptan individuos o grupos que a pesar de integrar organizaciones económicas o políticas afines a la filosofía o programa del régimen, en ningún caso son considerados "representantes" de esos grupos u organizaciones. Los "anillos burocráticos" (Cardoso, 1972) entre empresarios privados y organizaciones públicas -en lugar del clásico lobby o grupo de presión organizado- se convierten en el principal mecanismo de articulación entre burocracia e intereses privados.

Por otra parte, el carácter "tecno-burocrático" de estos regímenes se manifiesta en una orientación eficientista que impregna el estilo dominante de gestión estatal. Una manifestación de ello es el fuerte énfasis otorgado a los programas de racionalización y organización del sector público. Diversos indicadores evidencian tal orientación: 1) La creación o reactivación de institutos de administración pública, oficinas técnicas e la Presidencia, gabinetes de asesores ministeriales, etc.; 2) la jerarquización de organismos tales como las oficinas de planificación, formulación de políticas o control de gestión, convirtiéndolas en ministerios, secretarías de estado o direcciones

nacionales²⁵; 3) la jerarquización del personal técnico profesional, a través del establecimiento de cursos de capacitación, concursos internos, recategorizaciones y niveles de remuneraciones fuertemente diferenciales respecto de los funcionarios no calificados; 4) la modernización de los servicios a través de la incorporación de tecnologías altamente sofisticadas, la construcción de modernos edificios e instalaciones y el equipamiento para la prestación de los mismos; 5) la "racionalización" de personal y servicios, mediante la reducción de la dotación y el cierre o transferencia de empresas, bienes y servicios (v.g. empresas no rentables incorporadas al sector públicos para mantener la fuente de trabajo; talleres o ramales ferroviarios improductivos); y 6) el acceso a las empresas públicas de administradores que tienden a aplicar en su gestión criterios auténticamente empresariales, no muy diferentes a los observados en el sector privado.

En las experiencias BA más recientes -como la Argentina, Chile o el Brasil actuales- estas orientaciones se ven acompañadas por una filosofía contradiccionista del aparato burocrático, inspirada en el principio de la subsidiariedad del estado. La desburocratización, la reducción del gasto público, la masiva transferencia de empresas estatales al sector privado, la desconcentración de servicios mediante su transferencia a las provincias, municipios o empresas concesionarias, se convierten en objetivos centrales de la acción de gobierno. La efectiva aplicación de este principio encuentra, sin embargo, un serio obstáculo en la propia creación de un estrato de dinámicos empresarios estatales renuente a renunciar a las perspectivas de permanencia y expansión de sus instituciones. De hecho, a pesar de algunas transferencias de menos cuantía, el grueso de las grandes empresas públicas no sólo permanece en manos del estado sino que experimenta un extraordinario crecimiento²⁶. El control normativo y de gestión por parte de del gobierno central se ejerce sólo en relación a algunas líneas generales de política, tales como tarifas o remuneraciones, pero las empresas gozan en general de una virtual autonomía operativa. Ello origina a menudo conflictos con el gobierno central, ya que el control del proceso expansivo del sector empresarial estatal, resulta para aquél un factor clave para el éxito de su política racionalizadora y subsidiaria.

A pesar de su limitada fortuna en este campo de la actividad del estado, los BA consiguen al menos dotar de mayor especificidad a los marcos normativos de las organizaciones públicas. A diferencia de los regímenes democrático-liberales, en los que definiciones de objetivos y políticas relativamente abstractos o genéricos ofrecen amplia cobertura para posteriores especificaciones libradas a negociaciones intra-burocráticas, los BA tienden a desdoblarse mucho más nítidamente los dominios de la "política" y la "administración". La política "se hace" en las reuniones de mandos, en los gabinetes de asesores de la Junta Militar, en la Secretaría de la Presidencia, en los despachos ministeriales o en las comisiones de asesoramiento legislativo, remedo "técnico" de un Parlamento suprimido. Las agencias burocráticas son, mucho más propiamente, organismos ejecutores. Se hallan de este modo dotados de un reducido grado de autonomía normativa (v.g. capacidad para redefinir o "desplazar" objetivos) aunque, por estar menos expuestos a clientelas burocráticas o influencias partidarias, gozan en cambio de mayor autonomía operativa.

²⁵ En la Argentina, el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) -luego Instituto Nacional de Planificación Económica- funcionó durante muchos años bajo la dependencia del Ministerio de Economía (o sus equivalentes funcionales), para transformarse bajo el actual régimen en Ministerio de Planeamientos primero y Secretaría de Planeamientos de la Presidencia más tarde.

²⁶ Al menos, ésta ha sido la experiencia de Brasil y Argentina, países en los que la participación del sector público en el producto bruto interno no sufrió mayores cambios respecto a la verificada durante regímenes democráticos, o incluso experimentó un sensible aumento.

Bajo estas excepcionales condiciones y contando con un afiatado aparato de coerción y control social, los BA tienen la posibilidad de formular e implementar políticas que entrañan a veces una profunda cirugía, una drástica transformación de las condiciones sociales o económicas vigentes antes de su implantación: Suspensión de la actividad político-partidaria, supresión de organizaciones corporativas, bruscos cambios en los precios relativos de la economía y en la distribución del ingreso, reordenamientos del espacio, la población y las actividades sociales²⁷.

En el plano de la interdependencia material o presupuestaria, y con alcance general para cualquier tipo de régimen político, las posibilidades de coordinación dependen del efectivo funcionamiento de algún mecanismo de planificación que permita una racional asignación de recursos. Cuanto más estrechos los vínculos institucionales entre la planificación y el presupuesto, y más centralizado el control de los recursos, mayores serán las posibilidades de someter la actividad de las distintas agencias estatales a objetivos de política coherentemente diseñados. Este es un supuesto básico de los planificadores y, probablemente, el principal motivo que explica la difundida práctica de reunir ambas funciones en un mismo organismo.

Una vez más, que este supuesto se verifique dependerá del impacto que la proyectada asignación de recursos tenga sobre los organismos involucrados, de la significación de estos organismos a la luz del proyecto político dominante, y de sus recursos y capacidad de respuesta frente a las restricciones presupuestarias que se pretenda imponerles. También en este plano es pertinente, sin embargo, distinguir orientaciones y estrategias diferentes según los regímenes políticos considerados.

No hay duda que en el caso de los BA, los criterios dominantes en esta materia son el principio de universalidad presupuestaria y la asignación autoritaria de recursos. Una de las características centrales de los aparatos burocráticos heredados por los BA del período de convulsión política precedente, es la extrema balcanización y automatización de sus instituciones. Las posibilidades efectivas de alterar las pautas de extracción y asignación de recursos resultantes de tal dispersión son verdaderamente reducidas. Una compleja legislación y procedimientos largamente institucionalizados oponen obstáculos casi infranqueables a cualquier iniciativa tendiente a una mayor centralización de los recursos y un mayor control de su asignación. No obstante, la fuerte concentración del poder que logra el BA también se manifiesta en este plano a través de un aumento de su capacidad para modificar las pautas de obtención y disposición de los recursos estatales.

El caso argentino ilustra bien estos cambios. Con un ministerio de Economía y su Secretaría de Hacienda convertidos en eje del programa de gobierno de las fuerzas armadas, se logró incrementar notablemente los recursos afectados a rentas generales, suprimiendo numerosos fondos especiales y gravámenes con afectación específica a determinados programas e instituciones. Naturalmente, para ello debió vencerse la resistencia opuesta por éstos a la pérdida de sus privilegios presupuestarios²⁸. Pasando por alto el tremendo impacto regresivo sobre la estructura tributaria resultante de las medidas adoptadas, es innegable que su aplicación condujo a una mayor centralización de los recursos en el poder ejecutivo. La mayor capacidad de asignación resultante no implicó sin embargo una fundamental reorientación del

²⁷ En términos de la conocida tipología de Lowi (1972), cobran absoluta prioridad las políticas que este autor denomina reguladoras y constituyentes. Pero más allá de esta gruesa generalización, no intentaré desarrollar el importante tema del contenido y orientación de las políticas públicas bajo diferentes regímenes, dados el plano esencialmente intra-burocrático en que se ubica el análisis y la necesidad de contar con mucha mayor información empírica.

²⁸ Los casos más conspicuos fueron los del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, su similar de Tecnología Industrial, el Fondo Nacional de la Vivienda y las Cajas Nacionales de Previsión (fondos de jubilaciones y pensiones).

gasto público, fuertemente condicionado por un programa de inversiones destinado a mantener el ritmo de la actividad económica global y por un presupuesto de seguridad y defensa esencial para el mantenimiento del propio carácter del régimen. Por otra parte, las instituciones más poderosas del sector público, tales como las grandes empresas estatales o el municipio de la capital, mantuvieron o incluso acrecentaron el nivel de sus ya abultados presupuestos, recurriendo a estrategias de financiamiento congruente, irónicamente, con las nuevas pautas de funcionamiento de la economía promovidas por el régimen²⁹.

Regímenes democrático-liberales

Acaso por tratarse de un tipo de régimen político antitético del BA, las democracias liberales (DL) plantean al funcionamiento interno de la burocracia estatal condicionamientos de carácter casi opuesto a los que hemos examinado hasta ahora. Aun tratándose de una *rara avis* de la fauna política latinoamericana, de una especie que a veces parece extinguirse y otras renace exhibiendo variados plumajes, sería innecesario replicar una caracterización de los DL: desde los textos escolares hemos aprendido sus rasgos esenciales.

Tengamos presente, sin embargo, que nos estamos refiriendo a especies autóctonas de regímenes DL, fundamentalmente a aquéllas que han tenido efímera existencia en el escenario político de los países en que pretendieron aclimatarse (v.g. el radicalismo argentino entre 1964 y 1966; el neo-batllismo uruguayo de los años 60, los regímenes de Frei y Belaúnde Terry de esa misma década, e incluso sus variantes más populistas como la reciente experiencia peronista). En estos casos, en lugar de una estructura piramidal, las relaciones de poder tienden a difundirse en múltiples instancias y unidades de decisión, conformando -en la terminología de Dahl (1956)- un sistema de autoridad "poliárquico". Con relación a la interdependencia jerárquica, la menor concentración de poder hace posible un mayor aislamiento y autonomía funcional de las instituciones burocráticas, creándose una brecha más pronunciada respecto a las relaciones de autoridad formalmente previstas. Naturalmente, el grado de autonomía de cada unidad de decisión varía, pero la existencia de un patrón general de mayor o menor autonomía depende de la vigencia de ciertas tradiciones y de las modalidades específicas que adquieren estos regímenes³⁰. En cualquier caso, el rasgo dominante es que la estructura de poder se funda en un complejo juego de fuerzas entre intereses y corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobiernos locales, partidos políticos, sindicatos, parlamento y gobierno central.

Dado el alto grado de organización de la sociedad civil, las políticas públicas obtienen un *feedback* casi instantáneo. La naturaleza abierta, fragmentada y competitiva del juego político permite el acceso de grupos y orientaciones cambiantes, pero este acceso tiende a manifestarse más en forma de veto que de posiciones de articulación y consenso. Ello induce a la balcanización de la autoridad pública a través de la creación de arena burocráticas en las que los diferentes intereses pueden hallar adecuada representación, evitando los riesgos y costos de una situación de interdependencia.

Bajo tales circunstancias, la "presencia" de la sociedad civil en el estado se hace mucho más significativa. La normalización institucional permite que los organismos

²⁹ En el caso de las empresas públicas por su posibilidad de acceder directamente al financiamiento externo. En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires (así como en el de algunas Sociedades del Estado y entes autónomos), por la contratación de obras públicas mediante el sistema de concesión y explotación por el adjudicatarios, con garantía de rentabilidad asumida por el estado.

³⁰ En otro contexto, Mayntz (1979) señala que tal autonomía es generalmente menor en un sistema centralizado como el francés, que en los Estados Unidos o Alemania Federal.

públicos cuenten en sus consejos directivos y órganos asesores con representantes de diferentes sectores, con sus variados y conflictivos intereses, a diferencia de lo que ocurre en regímenes de excepción, donde en muchos organismos la figura del interventor y su voluntad unipersonal gravitan fundamentalmente sobre las decisiones adoptadas.

A menudo, la omnipotencia de la política da lugar a situaciones claramente irregulares. La más habitual es el patronazgo político, que si bien existe prácticamente bajo cualquier tipo de régimen, adquiere en los que estamos considerando particular difusión, sobre todo en América Latina. Desde el punto de vista de las interdependencias jerárquicas, este fenómeno lleva a veces a la subutilización de los servicios que prestan ciertas unidades, debido al fuerte clivaje político entre sus titulares y sus superiores inmediatos. Al acceder a cargos políticos o de confianza, ciertos funcionarios, impedidos de rodearse de subalternos partidaria o ideológicamente afines, deciden muchas veces neutralizar la actividad de unidades de su dependencia que han adquirido un determinado color político, sea por la notoria filiación de su titular o de la mayoría de su personal. Esta neutralización puede consistir en quitar prerrogativas a la unidad, marginar al funcionario que la dirige o, simplemente, no emplear productivamente su personal. De este modo, el divisionismo político cierra los canales de interacción y distorsiona el sistema de autoridad.

Otro fenómeno que se agudiza bajo las condiciones políticas que estamos examinando es la incapacidad de los organismos normativos del gobierno central para controlar la actividad del sector descentralizado del estado. Esto se advierte por ejemplo en las vinculaciones que mantienen las poderosas empresas públicas y entes autónomos con los ministerios a cargo del área correspondiente, donde las líneas de autoridad formal establecidas en los organigramas se desdibujan frente a la asimétrica relación de fuerzas existentes entre ambas clases de organizaciones. Tal la experiencia del Ministerio de Industria y Comercio del Uruguay o de la Corporación de Empresas Estatales de la Argentina, instituciones que fracasaron en coordinar las actividades de las empresas públicas de mayor magnitud, pese a sus poderes constitucionales o legales para intervenir en la fijación de políticas de las empresas dependientes de su jurisdicción. Igualmente infructuosa fue la experiencia de las Secretarías y Consejos de Ciencia y Tecnología constituidos en la Argentina para orientar la acción gubernamental en esta área.

Podrían aventurarse diversas explicaciones sobre este fenómeno. Si bien el control jerárquico intenta promover acciones uniformes y previsibles de los subordinados, en los contextos analizados se manifiesta un mayor apego a la iniciativa individual, a las relaciones informales y al "aislamiento de estratos" (Crozier, 1964; Peters, 1978). Las relaciones superior-subordinado se rigidizan, reduciéndose las oportunidades de comunicación a través de estratos. El cumplimiento de las normas se ritualiza ante la inoperancia del sistema de sanciones. Restricciones tales como la inamovilidad de los funcionarios, la complejidad de los procedimientos o la interferencia de la influencia política en los asuntos administrativos, reducen la posibilidad de aplicar las normas que regulan los deberes y atribuciones del personal estatal³¹.

³¹ En general, la omisión de los deberes de funcionario público, la comisión de ciertos delitos punibles o la mera ineptitud constituyen causa suficiente de despido. Sin embargo, el largo y complejo camino que debe atravesar cualquier iniciativa tendiente a la aplicación de una sanción, desalienta al más empedernido paladín de la probidad y eficiencia administrativa. La jungla procesal -pre-sumarios, recursos, apelaciones- presuntamente diseñada para proteger el derecho de los funcionarios a su descargo, se convierte en definitiva en una garantía de impunidad. Antes de ser suprimido, el Parlamento uruguayo tenía el poder de decisión final en materia de despidos de personal. Sin embargo, era opinión generalizada que "el Parlamento no destituye a nadie", comentario que aludía al alto porcentaje de rechazos de las llamadas "venias de destitución" requeridas por el Poder Ejecutivo. (Oszlak, 1972).

Cabe preguntar entonces qué sentido tiene la estandarización de las interacciones mediante normas y procedimientos, es decir, la tendencia aparentemente injustificada a utilizar la norma como instrumento de coordinación. En general, los aparatos estatales altamente burocratizados y rutinizados, están formalmente sometidos a una profusa legislación que anticipa o regula los aspectos más minuciosos de la actividad administrativa. En el Uruguay se llegó al extremo de que aun simples técnicas de coordinación y control gerencial, como el presupuesto por programas, llegaron a ser incorporadas a la Constitución Nacional y elevadas al rango de normas fundamentales. Ello evidencia preocupación por superar el formalismo de la norma a través de la "jerarquización" de su instrumento de aplicación. Sin embargo, también el instrumento se ritualiza. En la práctica, la preservación de ciertas instituciones democráticas (garantías constitucionales, tribunales, recursos administrativos, derecho de petición) y la escasa inclinación o posibilidad de emplear recursos coactivos, impide hacer verosímil la sanción del incumplimiento de la norma.

La profusión de normas y la complejidad de procedimientos resultante, produce otras consecuencias. En conjunto, normas y procedimientos permiten reducir al mínimo el ámbito de responsabilidad de cada rol a fin de evitar al máximo los posibles riesgos de la decisión. La norma es invocada para diluir estos riesgos y mantener las formalidades. Su instrumento es el expediente, que exalta la sagrada naturaleza de la norma y recoge -en su lento peregrinaje burocrático- el "tributo" (v.g. informes, opiniones) de aquellos ubicados en la línea de montaje de la decisión. Queda así conformado un sistema de relaciones donde se neutralizan los mecanismos de control y se disipa la responsabilidad de la decisión. Paradójicamente, la pulverización de esta responsabilidad en los niveles jerárquicos intermedios produce un alto grado de congestión y centralización en los niveles superiores, en tanto las decisiones tienden a ser trasladadas "hacia arriba". La minucia gana los despachos ministeriales causando una pérdida de perspectiva y una generalizada confusión respecto a criterios de relevancia. Los consejos de administración de los entes descentralizados, los presidentes, directores generales o gerentes de las empresas públicas y aún los secretarios de estado, deben preocuparse por asuntos de rutina (licencias, becas, adquisición o disposición de bienes de menor cuantía) que, bajo diferentes circunstancias, requerirían la atención de personal de menor nivel. Dado el gran volumen de asuntos a decidir, los administradores superiores deben a menudo limitarse a ratificar los juicios (opiniones, pronunciamientos parciales) de sus subordinados mediante resoluciones formales, sin poder apreciar debidamente los elementos que informan la decisión y, por lo tanto, sin poder aplicar sus propias premisas. Esta "inversión" del proceso decisorio, donde los objetivos y prioridades globales no se "implementan" descendiendo una pirámide jerárquica sino que se conforman a través de una compleja negociación que tiende a cerrar en los niveles superiores el universo de opciones, confirma la vigencia -bajo estos regímenes- de un estilo de gestión estatal marginalista, basado en ajustes mutuos y compromisos puntuales. También pone crudamente de manifiesto las limitadas posibilidades que en este contexto tienen la planificación, evaluación y control centralizados.

Estas observaciones son obviamente pertinentes desde el punto de vista de la interdependencia funcional. En condiciones de fraccionamiento burocrático resultante de la descentralización y autonomización de funciones, la coordinación de actividades entre unidades se hace, o bien innecesaria, o bien imposible. Cada unidad tiende a funcionar dentro de comportamientos estancos aún cuando su actividad se encuentre técnicamente eslabonada a la de otras unidades. Esta feudalización del aparato estatal encuentra su principal explicación en la relación simbiótica que se establece entre agencias burocráticas y sectores organizados de la sociedad (Brown y Erie, 1979). En buena medida, estas agencias obtienen legitimidad y recursos movilizando

clientelas influyentes, aunque a veces la vinculación se convierte en una virtual captura de las agencias por parte de sus clientelas³².

Dos fenómenos íntimamente conectados se derivan de estas condiciones de funcionamiento. Por una parte, una agencia cautiva de su clientela tiende inevitablemente a alterar su marco normativo formal, acomodándolo a los intereses de esa clientela. Este fenómeno, variablemente conocido como "desplazamiento de objetivos" (Merton, 1940) o "bifurcación de propósitos" (Selznick, 1948), constituye en el fondo un mecanismo de reducción de incertidumbre, en tanto permite a la agencia burocrática contar con los apoyos necesarios para asegurar su legitimidad y supervivencia. Por otra parte, el funcionamiento de un sistema institucional tan poco integrado, tan reacio a subordinar su actividad a las directivas de organismos "articuladores",³³ plantea serios problemas de incertidumbre, exigiendo diversas formas de redundancia a fin de mantener un grado aceptable de confiabilidad del sistema (Landau, 1969). Ya Cyert y March (1964) observaron este fenómeno al referirse al *organizational slack* (algo así como capacidad ociosa de las organizaciones) y destacar su funcionalidad a despecho del excesivo empleo de recursos³⁴. Pero el tipo de redundancia que ha merecido mayor atención de la literatura es aquél que generalmente se conoce como duplicación o superposición de organismos y funciones.

Esta "duplicación", que podría definirse como la actuación simultánea de dos o más instituciones en similares ámbitos de actividad y competencia, ha sido objeto sin embargo de opiniones dispares. Frente a la casi unánime apreciación por parte de los analistas administrativos en el sentido de destacar el carácter patológico que adquiere el fenómeno en América Latina³⁵, diversos autores norteamericanos han reexaminado la utilidad de estos mecanismos considerándolos -dentro de ciertos límites y modalidades- congruentes con el funcionamiento de una democracia pluralista (Hecklo, 1976; Peters, 1978; Ashford, 1978). Por cierto, si esta forma externa de redundancia es vista simplemente como un problema "técnico", sólo cabe aplicar ciertas sencillas recomendaciones a fin de restituir el equilibrio funcional y evitar el despilfarro de recursos. Por el contrario, duplicaciones y superposiciones deben interpretarse a la luz de las exigencias y restricciones de un juego político que altera la dinámica de las relaciones intra-burocráticas formales, pero que es parte constitutiva y hace a la esencia del régimen que contribuye a caracterizar.

Podría observarse con razón que las superposiciones y duplicaciones de funciones son fenómenos visibles en prácticamente toda clase de regímenes políticos. Es preciso señalar, por lo tanto, que es en los DL en que adquieren particular difusión. La tendencia a la descentralización y autonomización, que está en el origen de esta forma de redundancia burocrática, se hace mucho más intensa cuando más abierto el funcionamiento del sistema político. Los períodos de gran expansión de la dotación y unidades de la administración pública se corresponden generalmente con períodos de plena vigencia de las instituciones democráticas y de mecanismos de representación

³² Es la situación que S.N. Eisenstadt denomina "desburocratización". Para un análisis del concepto de "captra clientelística", véase Sabatier (1975).

³³ Me refiero a aquellos que intentan orientar las actividades de unidades ejecutoras comprendidas dentro de determinados sectores (v.g. empresas públicas) o "finalidades" (v.g. Ciencia y Tecnología, Vialidad).

³⁴ Según estos autores, el slack permite responder a demandas súbitas; reducir fricciones y tensiones internas; asegurar el cumplimiento de la función a desempeñar al emplear estructuras paralelas; y desarrollar actividades no rutinarias, como el planeamiento a largo plazo y la innovación experimental.

³⁵ La duplicación de funciones y la superposición de organismos son referencias obligadas en prácticamente cualquier estudio sobre la organización y funcionamiento de la burocracia pública en América Latina. Ello me exime de efectuar citas bibliográficas puntuales.

firmemente implantados en la arena burocrática³⁶, a diferencia de lo que ocurre en los BA. Interesa destacar entonces que así como en los BA se intenta contrarrestar la dispersión institucional mediante medidas de racionalización y restablecimiento de las relaciones jerárquicas, en los DL la propia lógica del juego democrático tiende a promover formas de redundancia burocrática³⁷.

Estas condiciones de funcionamiento también tienen cierta correspondencia con los contenidos de las políticas que se intenta implementar. Con una base de apoyo social más amplia, compromisos electorales y mecanismos de representación partidarios, los sectores no dominantes tienen en los DL mayor capacidad de acceso a los mecanismos de decisión política y mayores posibilidades de reivindicación de sus intereses. Las políticas de redistribución del ingreso u bienestar social ganan así un lugar destacado en la agenda³⁸. Además, la existencia de clientelas burocráticas diversificadas y poderosas, determina un menor grado de especificidad de los marcos normativos de las agencias y de las definiciones generales de política, a fin de contemplar la variedad de intereses que pugna por prevalecer en esta arena.

La autonomización burocrática no deja de tener repercusiones en el plano de las interdependencias presupuestarias. Las atribuciones y poder de iniciativa que posee un extenso sector de organizaciones estatales para plantear y asegurar la aprobación de sus demandas presupuestarias, restringe la capacidad del gobierno central para decidir la asignación planificada de recursos³⁹. En el caso uruguayo, los presupuestos de estas organizaciones se incorporaban al presupuesto general del gobierno central en forma de "anexos". El Ejecutivo sometía un presupuesto consolidado pero el Parlamento sostenía audiencias en las que cada organización podía plantear sus propias demandas. En casos extremos, el Parlamento actuaba como vocero de los secretarios de estado ante el propio Poder Ejecutivo, o aún de los directores de entes autónomos o semi-autónomos ante el ministro del ramo. Como muro de los lamentos, el Parlamento había así adquirido una enorme capacidad de generar presiones que compensaban parcialmente su falta de poder de iniciativa en cuestiones presupuestarias.

³⁶ Las recientes experiencias argentinas y chilena son coincidentes en mostrar reducciones significativas (o al menos una evidente disminución en la tasa de crecimiento) de la dotación de personal estatal, luego del fuerte aumento experimentado durante el funcionamiento de regímenes democráticos. Para Argentina, véase INAP (1980). Para Chile, puede consultarse el reciente trabajo de Foxley (1980). En estos mismos casos también se advierte una firme tendencia hacia la disminución del número de organismos estatales, en consonancia con el principio de subsidiariedad.

³⁷ Otra forma de superposición, quizás menos específica en términos de su afinidad con un determinado régimen político aunque más difundida en los DI y, por razones diferentes, en los patrimonialistas, es la creación de organismos ad-hoc o paraestatales. Estos complementan o sustituyen muchas de las funciones desarrolladas por la burocracia "establecida". Con pocas excepciones, se trata de unidades preexistente efímeras, no incorporadas formalmente a la estructura orgánica de la administración pública, cuyo objetivo es resolver ciertas demandas puntuales o situaciones críticas que -se considera- las unidades preexistentes no están en condiciones de afrontar. Las razones que determinan su creación son muy variadas: (1) Coordinación requerida por la proliferación de unidades ejecutoras con funciones o áreas de responsabilidad superpuestas frente a la cuestión a resolver; (2) Necesidad de superar o evitar conflictos que puedan cancelar mutuamente los esfuerzos de los organismos con competencia en la crisis o demanda planteada; (3) Incapacidad o inflexibilidad de la estructura existente para ajustar su funcionamiento a las características de la demanda; (4) Necesidad de quitar o limitar funciones a determinados entes, transfiriéndolas a la esfera de influencia de organismos paraestatales donde el control presidencial o de ciertos intereses corporativos puede ser mayor o más efectivo; o (5) Necesidad de asegurar objetividad e imparcialidad en la investigación de ciertas cuestiones que comprometen la responsabilidad de funcionarios u organismos de la burocracia estatal. (Cf. Oszlak, 1972 y 1975).

³⁸ Según la tipología de Lowi, habría un énfasis en políticas redistributivas.

³⁹ En Uruguay, estas prerrogativas eran propias del Poder Judicial, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal en lo Contencioso-Administrativo, los Consejos de Educación, las empresas públicas, algunos entes descentralizados como el Banco de Seguro Social o el Banco de Previsión Social, etc. La generalización de este fenómeno en otros países ha sido observada por Naomi Caiden y Aaron Wildavsky (1974) en su obra *Planning and Budgeting in Poor Countries*.

Según la Constitución uruguaya, la Oficina de Planificación y Presupuesto era la unidad que debía compatibilizar las demandas presupuestarias entre sí y proponer en consecuencia una racional asignación de recursos. No obstante, como en tanto otros casos, este organismo se incorporó a la estructura burocrática sin poder establecer lazos permanentes con el resto del aparato estatal. La Comisión de Planificación y Presupuesto, creada precisamente con el fin de producir estos vínculos fue sólo convocada en circunstancias muy ocasionales y en ningún momento estuvo en condiciones de desempeñar su papel coordinador. Un fenómeno similar podía observarse en el plano intra-organizacional. Cada unidad ejecutora decidía generalmente sobre su propio presupuesto de gastos y aún secciones o divisiones de las mismas gozaban habitualmente de un alto grado de autonomía. Las oficinas de planificación de los distintos ministerios, delegadas del organismo central, sólo intervenían esporádicamente en el proceso de coordinación presupuestaria de sus respectivas instituciones.

Con un alcance más general, puede afirmarse que este patrón de funcionamiento tiende a auto-perpetuarse, al inducir el empleo de otros mecanismos de autarquización. Someterse a reglas de asignación competitiva en condiciones en que el Ministerio de Hacienda -o su equivalente- sólo puede disponer de una fracción de los recursos estatales, es condenarse al raquitismo presupuestario. En estas condiciones, las agencias apelan a mecanismos tales como la constitución de fondos especiales con afectación específica de recursos⁴⁰, las transferencias entre partidas presupuestarias; los pases en comisión, que permiten el "libre" empleo de personal o el acceso a recursos extrapresupuestarios como el financiamiento externo o la emisión de valores. En suma, mecanismos que facilitan el cumplimiento de los objetivos de cada agencia⁴¹, pero que nada tienen que ver con las relaciones de interdependencia presupuestaria contenidas en manuales y organigramas.

Regímenes patrimonialistas

Corresponde examinar finalmente de qué modo las vinculaciones intra-burocráticas se ven influidas por los regímenes patrimonialistas. Es posible que a más de un lector pueda sorprender la utilización de esta última categoría analítica. Su simple mención evoca de inmediato el tratamiento que Max Weber ha hecho de esta forma de dominación en su célebre tipología de *Herrschaft* (Weber, 1964). Sus rasgos se asocian a formas de ejercicio del poder político en sociedades precapitalistas, fundamentalmente en la Europa medieval. En años recientes, sin embargo, el concepto de patrimonialismo ha sido rescatado por diversos estudios sobre política en las nuevas naciones africanas. Aunque no conozco que haya sido utilizado en América Latina para analizar situaciones actuales, creo que describe adecuadamente la forma en que se ejerce la dominación en algunos estados de la región.

Dejando de lado los ejemplos históricos de regímenes patrimonialistas de la antigüedad basados en la tradición, la sucesión hereditaria y la autoridad carismática del dominante, existen situaciones contemporáneas en las que el gobierno personalista transforma a los estados en el gobierno privado de quienes poseen el poder necesario para el ejercicio de la dominación. Su autoridad no depende

⁴⁰ Importantes organismos como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), ambos de Argentina, fueron creados bajo régimen DL afectándose gravámenes especiales al financiamiento de sus presupuestos. Como se señala (véase nota 26), estos privilegios fueron suprimidos bajo el régimen actual.

⁴¹ Con esta afirmación, quiero evitar toda presunción de patología administrativa, por más que estos mecanismos aparezcan así calificados en los manuales y diagnósticos. No hay duda que muchos organismos y programas son exitosos gracias a -y no a pesar de- utilizar "artilugios" de este tipo.

necesariamente de cualidades personales ni de un sentido de misión, lo cual diferencia a esta modalidad de la dominación carismática. También difiere de la autoridad legal-racional de la dominación burocrática, en el hecho de que la administración pública no requiere estar fundada en el predominio de normas constitucionales y legales ni en la existencia de un cuerpo de funcionarios cuya carrera depende de la capacidad, el mérito o la eficiencia (Roth, 1968)⁴².

El patrimonialismo es la dominación de un solo hombre, que necesita de funcionarios para ejercer su autoridad. Pero a su vez, todos los cargos del gobierno se originan en la administración de la comunidad doméstica del monarca o dictador (Bendix, 1970). Aunque modernamente éste asume el rol de presidente (o su equivalente), y se rodea de las instituciones formales de una democracia, ejerce de hecho un cuasi-monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno, Este poder de decisión se extiende además a otras esferas de la actividad estatal⁴³.

Puede observarse entonces que en estos regímenes la estructura de autoridad adquiere un carácter radial. El presidente ocupa el centro de la escena política, desde donde ejerce un poder omnímodo fundado en relaciones personales y obligaciones recíprocas. A través de estos lazos se conforma una estructura informal relativamente cohesionada de funcionarios subordinados, controlada por una clique personal de hombres de confianza responsables del funcionamiento de ciertos organismos administrativos y militares claves⁴⁴. A través de esta estructura, el régimen consigue desbaratar eficazmente todo movimiento contestatario, controlando la escasa oposición organizada y asegurando -o al menos intentándolo- su continuidad en el poder.

Al igual que en los regímenes BA, aunque por causas diferentes, los contextos patrimonialistas exhiben un bajo grado de organización y activación de la sociedad civil, sobre todo de los sectores populares. La dominación se ejerce sobre una sociedad en la que perduran relaciones precapitalistas. La existencia de un extendido sector informal, el reducido tamaño de la clase obrera urbana, la subsistencia en el agro de relaciones de producción tradicionales que impiden la organización de los campesinos y, sobre todo, la acción desmovilizadora y represiva ejercida desde el gobierno, neutralizan a estos sectores como fuente de oposición. Por otra parte, el reducido peso y escasa organización corporativa de la burguesía, hace posible una relación con la misma basada en lealtades particularistas e incorporación corporativa de sus integrantes a las posiciones de poder⁴⁵. En tales condiciones, la capacidad de

⁴² Un término, a mi juicio menos preciso, frecuentemente utilizado para designar este tipo de regímenes es el de "autoritarismo tradicional". Sus rasgos dominantes han sido identificados en experiencias tales como el Trujillismo y balaguerismo dominicanos, el somozismo en Nicaragua, la Cuba de Batista, el Haití de Duvalier o el Paraguay actual bajo Stroessner.

⁴³ "Cuando se afirma que Balaguer concentra el poder de decidir sobre la organización y funcionamiento del aparato estatal dominicano, no se parte de una evaluación del ordenamiento jurídico-institucional del estado ni de una lectura fiel de las declaraciones de intención de ese gobierno. La afirmación se basa en una crítica observación del proceso decisorio real que tiene lugar al interior del estado. Este proceso revela por cuales conductos se incorpora y quién determina su asignación; cómo se obtienen los recursos, en virtud de qué criterios se afectan y quién lo dispone; de qué manera surgen nuevas iniciativas en materia de proyectos y actividades y cómo se aprueban. En cada uno de estos procesos puede advertirse una intervención altamente discrecional de la presidencia, a pesar de que paralelamente existe un cuerpo de normas e intenciones formales que fijan puntillosamente atribuciones y procedimientos a contrapelo de los comportamientos reales" (Oszlak, 1975).

⁴⁴ Para una descripción más detenida de este tipo de estructuras en un caso asiático, véase Edgar L. Shor (1960).

⁴⁵ El patrón predominante de crecimiento económico se basa a menudo en un proyecto de acumulación individual del dictador y su familia, en estrecha asociación con el capital extranjero. Ello puede conducir -como en el caso del trujillismo- a un trunco desarrollo de una burguesía nativa y a abismales desigualdades en la distribución del ingreso. Sirviéndose del aparato estatal -que controló con mano férrea- Trujillo, al igual que Somoza, organizó una vasta red

respuesta de la sociedad a los programas y políticas estatales resulta muy reducida, por lo que el régimen recurre a la coerción y el control personalista a fin de suplir el bajo *feedback* de información.

Este control asume modalidades muy variadas. La más obvia es la casi irrestricta capacidad de designar funcionarios, en cargos contemplados o no en la jerarquía formalmente establecida. En la experiencia balaguerista, ello planteaba serios problemas de interdependencia jerárquica. Era común, por ejemplo, la designación de secretarios de estado "sin cartera" que, por el cargo ejercido, se hallaban subordinados a secretarios "con cartera", suscitándose conflictos y desnaturalizándose las relaciones de autoridad. Además, en ciertas designaciones se omitían instancias o se desconocían facultades legalmente otorgadas a otras autoridades. También eran frecuentes ciertas relaciones informales, aunque institucionalizadas, que se establecían entre la Presidencia y diversas unidades o funcionarios, obviándose la vía jerárquica⁴⁶.

En estos mismos contextos existen otras formas de intervención presidencial que si bien afectan el sistema de autoridad formal, permiten aumentar el grado de coherencia de los cuadros dirigentes del estado o resolver delicados problemas relacionados con la gestión gubernamental. Un típico recurso es la sustitución recíproca de funcionarios, una suerte de "enroque" político, mediante el cual se intenta promover, sancionar o neutralizar a los titulares de determinados organismos públicos, sea porque de este modo se resuelve una crisis actual o inminente, se corrigen desempeños irregulares o ineficaces, se premian lealtades, se otorgan pruebas de confianza o se obtienen apoyos circunstanciales de la oposición. Es así habitual hallar funcionarios que sucesivamente ocupan cargos públicos de la más variada índole, sin que sus antecedentes profesionales hagan presumir una especial aptitud para su desempeño. Lo singular de este mecanismo de sustitución es la permanencia que otorga al elenco de funcionarios superiores del estado. Son esporádicas las eliminaciones definitivas y a veces, aún en presencia de corrupción o ineptitud manifiestas, la sanción puede reducirse a un simple traslado. De esta manera se refuerzan lealtades personales, se respetan compromisos políticos o se evita la incertidumbre que podría derivar de una marcada heterogeneidad del elenco.

Al desvirtuarse el sistema de autoridad, crece el nivel de incertidumbre en las relaciones intra-burocráticas, se pulveriza el liderazgo y disminuye la capacidad de negociación de las diferentes unidades, ya que paralelamente se refuerza el sistema de lealtades personales y contraprestaciones prebendales. De esta forma, decrece la solidaridad interpersonal y puede controlarse fácilmente todo intento de crear presiones organizacionales o sectoriales. En última instancia, esta deliberada generación de incertidumbre responde al elemental principio *divide et impera*, que en las situaciones examinadas se manifiesta en un discrecional manejo del sistema de autoridad. La intención de estos mecanismos, así como la de otros tendientes al mismo objeto, es diluir presiones, evitar la formación de frentes internos y no acceder a reivindicaciones que creen derechos adquiridos o aumenten el poder de negociación de funcionarios u organismos.

Bajo esta perspectiva adquieren nuevo significado ciertas falencias generalmente señaladas como indicadores de "atraso técnico" en el funcionamiento de estas burocracias públicas, tales como la ausencia de carrera administrativa, la existencia de

de monopolios que incorporó a su patrimonio personal y familiar, subrogando el posible papel e la incipiente burguesía en el desarrollo del país.

⁴⁶ Dependiendo de su propósito, estos vínculos adoptaban diferentes modalidades. En ocasiones se concretaban en la consulta directa a técnicos u organismos especializados, pasando por alto una o más instancias en la línea de autoridad. En otros casos, razones de confianza personal inducían al presidente a mantener una relación funcional permanente y directa con funcionarios del nivel medio, sin que intervinieran las autoridades comprendidas en los tramos intermedios.

heterogéneos regímenes salariales, la falta de organización sindical del funcionario o la inexistencia de un régimen automático de retiro para el personal. En realidad, estas presuntas deficiencias no deben interpretarse como resultado de un desconocimiento de las técnicas o esquemas de organización aplicables en cada caso, sino más bien como una omisión racional de acuerdo con el objetivo estratégico buscado. Poco cuesta comprender que el buen funcionamiento de un sistema de servicio civil y carrera administrativa implica una minuciosa especificación de las condiciones y procedimientos mediante los cuales se reclutará, seleccionará, adiestrará y jubilará al funcionario público. Pero la certidumbre que tal sistema crea y la capacidad de presión colectiva que su inobservancia puede originar, resultan contradictorias con la vigencia de un sistema basado en el padrinazgo, el nepotismo, el encadenamiento de lealtades personales o la concesión graciosa *ad hominem*. Un razonamiento similar sería aplicable a las otras "falencias". ¿Cómo se compatibiliza un régimen de remuneraciones homogéneo con la necesidad de privilegiar ciertos organismos convirtiéndolos en polos de atracción de los mejores elementos disponibles o de diferenciar compensaciones salariales en función de consideraciones donde la aptitud personal o el desempeño quedan relegados a un plano secundario? Si estos últimos son incongruentes, ¿Cómo puede admitirse el surgimiento de organizaciones sindicales cuya función primordial es precisamente plantear en forma colectiva reivindicaciones salariales, condiciones de estabilidad y certidumbre en el empleo, que darían por tierra con procedimientos y prácticas inveteradas? Y, por último, ¿No tiene acaso mayor rédito político otorgar graciosamente una jubilación o una pensión que convertirlas en un derecho automáticamente adquirido?

Este estilo de gestión estatal contrasta marcadamente con los que hemos analizado al referirnos a los regímenes BA y DL. Las decisiones tienden a ser erráticas, casi antojadizas, frecuentemente apartadas de todo marco normativo formal, a diferencia del carácter rotundo, inapelable, técnicamente informado que adoptan en los BA o de la naturaleza negociada y marginalista que presentan en los DL. Naturalmente, ello no puede dejar de tener consecuencias en los otros planos de interdependencia aún no examinados.

Desde un punto de vista funcional, la burocracias de los regímenes patrimonialistas presentan una clara estratificación institucional. Por una parte, un conjunto de organismos tradicionales, con rutinas y procedimientos obsoletos, bajos salarios, precarias condiciones de trabajo y una misión claramente marginal dentro del conjunto de la actividad del estado. Por otra, una serie de instituciones modernas, íntimamente vinculadas a la presidencia, que en algunos casos cumplen funciones decididamente centrales en términos del proyecto político dominante, y en otros tan solo desempeñan un papel ritual. A esta estructura se superpone el elenco de personal de confianza, una verdadera "Corte" integrada por secretarios "sin cartera", la Secretaría de Presidencia, algunos organismos "ad-hoc", algunos funcionarios de nivel medio que ofician de pseudopodios en las instituciones claves y un pequeño *staff* de profesionales que administra ciertos programas de gran magnitud (v.g. construcciones públicas, promoción industrial).

Este tipo de organización otorga al presidente gran "flexibilidad", tanto en términos de gestión como de control. Normalmente, la "Corte" y los organismos modernos de mayor peso, desempeñan actividades que formalmente corresponderían a la burocracia más tradicional. Pero en estos casos, la "duplicación" no sirve solamente al propósito de asegurar el cumplimiento de la función. A veces, la deliberada superposición permite al presidente limitar las atribuciones y poderes de ciertos organismos. En caso de conflicto, le evita el desgaste de intervenir como parte

pudiendo eventualmente cumplir un rol arbitral⁴⁷. Además, poder disponer de algunos organismos "confiables", aun a costa e superponer funciones, tiene otras ventajas innegables. Es posible que el organismo que tiene competencia legal sobre una cierta área 1) carezca de la idoneidad, liderazgo o confianza presidencial para encarar un proyecto innovador o ambicioso; 2) esté controlado por miembros de la oposición, existiendo el temor de que ello entorpezca y desvirtúe la ejecución de un determinado proyecto; o 3) no cuente con el apoyo de organismos internacionales o sectores económicos con peso político significativo. Correlativamente, existen organismos que gozan de la confianza técnica y política necesarias, que concentran el personal de más alto nivel profesional y que obtienen, en consecuencia, los recursos financieros y el aval político requeridos para avanzar sobre nuevas áreas de actividad, ignorando los organigramas y las interdependencias funcionales o jerárquicas previstas. Esta situación encierra en germen de desarrollo de formas de "imperialismo burocrático", es decir, una progresiva invasión o absorción de ciertas áreas funcionales por parte de organismos cuya misión tiene lugar principalmente en otros ámbitos⁴⁸.

Casi por definición, el "imperialismo burocrático" impone dentro del sector público una modalidad de funcionamiento excluyente, en la que diferentes organismos resultan marginados o discriminados. Pero esta situación marginal no deriva necesariamente de la paralela existencia de unidades "imperialistas" ni de las carencias y limitaciones de los organismos internacionales, no obstante lo cual no logran eslabonar funcionalmente las actividades que desarrollan con las políticas adoptadas por el gobierno. En experiencias como la del balaguerismo, estos casos expresan típicamente el contraste entre el fundamento legal-racional que legitima la existencia de un sector técnico especializado dentro del aparato estatal y el carácter patrimonialista del régimen. Por otra parte -y esto resulta común a otras experiencias- la racionalidad técnica que inspira los esquemas e iniciativas de dichos organismos son a menudo incompatibles con las exigencias de racionalidad política que guían concretamente la acción de gobierno. Basta vislumbrar las consecuencias eventuales de algunas propuestas típicas planteadas por esos organismos técnicos, para apreciar el grado de contradicción que introducirían en la gestión estatal. Dentro de un contexto de relaciones intra-burocráticas donde las vinculaciones informales y los lazos de obligación personal recíproca constituyen mecanismos insustituibles para la reducción de incertidumbre, parece incongruente apoyar organismos cuyos objetivos formales consisten, precisamente, en eliminar incertidumbre aumentando la transparencia de las relaciones dentro y entre niveles operativos del estado: planes de desarrollo en los

⁴⁷ Desde su creación, CEDOPEX (Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones) debió intervenir en un área de actividad parcialmente reivindicada por el Banco Central de la República Dominicana. En CEDOPEX se consideraba que la institución no podía cumplir acabadamente con su misión mientras no le fuera posible atacar el conjunto del problema del comercio exterior. Pero en tanto el Banco Central no resignara su competencia sobre la fijación de la política de divisas, eje del intercambio comercial, resultaba difícil que CEDOPEX pudiera orientar efectivamente la política de exportaciones. Para el gobierno, no obstante, este organismo sirvió como contrapeso para "frenar los excesos del Banco Central", según lo expresara un funcionario del Centro.

⁴⁸ Un caso paradigmático es el Banco Central dominicano. Cuando a fines de los años 60 la República Dominicana obtuvo un fuerte financiamiento externo para el fomento industrial, en lugar de canalizarse estos recursos por intermedio de la Corporación de Fomento Industrial (C.F.I.), se optó por crear un Fondo de Inversiones en Desarrollo Económico (FIDE), confiándose su administración al Banco. Si nos atenemos a la asignación formal de competencias, la C.F.I. era la entidad a la que naturalmente le hubiera correspondido intervenir, pero una historia de desaciertos de esta institución, unida al mayor control que el sector privado podía ejercer a través de la Junta Monetaria sobre el destino del FIDE y a las exigencias de organismos como la A.I.D. y el BID, pesaron como factores desencadenantes de la solución elegida. Algo parecido ocurrió a raíz de la decisión del Banco Mundial de financiar un proyecto para promover la cría de ganado. En esa ocasión se planteaban como sedes alternativas del proyecto la Secretaría de Agricultura, el Banco Agrícola o el propio FIDE del Banco Central. La decisión de crear en el Banco una División de Ganadería constituyó otra forma de invasión funcional. También en un proyecto conjunto BID/Banco Mundial en materia de turismo se optó por crear una división especial de turismo dentro del Banco Central, pese a existir organismos gubernamentales especializados en esta área (inclusive dentro de la propia Presidencia de la República, como era el caso de la Dirección Nacional de Turismo).

que los objetivos generales -en parte, necesariamente incompatibles con el proyecto político del régimen- son especificados, cuantificados y temporalmente programados hasta el nivel de desagregación más concreto; esquemas de administración de personal donde el ciclo vital del funcionario público se encuentra minuciosamente previsto; o programas de reforma administrativa que al plantear propuestas racionalizadoras y eficientistas, pretenden rutinizar ciertos comportamientos totalmente ajenos a las prácticas institucionalizadas.

De todos modos, la existencia de estos programas e instituciones marca la distancia entre el grado de formalización del marco normativo del estado y los contenidos reales de sus políticas. Tienden a prevalecer orientaciones distributivas y simbólicas. La acción del estado se concentra en construcciones fastuosas, gastos ornamentales, concesión de privilegios de explotación y algunas medidas demagógicas que no llegan a implicar una auténtica redistribución del ingreso o la riqueza.

Naturalmente, el énfasis en este tipo de políticas exige un férreo control en la obtención y asignación de recursos. Para ello, se requiere poner en práctica un conjunto de mecanismos poco compatibles con la ortodoxia de la administración presupuestaria. Por ejemplo, la constitución de "fondos especiales" discrecionalmente afectados por la presidencia⁴⁹. O el control del gasto mediante la deliberada subestimación de los ingresos presupuestarios y la asignación de recursos sobre la base de criterios ad-hoc, como el otorgamiento de partidas fijas para gastos corrientes y decisiones puntuales para su refuerzo o para el presupuesto de inversiones⁵⁰.

Con excepción de ciertos organismos autónomos, existe entonces una generalizada incertidumbre en todo el ámbito del sector público acerca del monto de recursos que se obtendrá al cabo del año para cubrir los requerimientos de gastos e inversiones. La elaboración del presupuesto por las diversas unidades se transforma en un trámite ritual cuyo resultado poco tiene que ver con las partidas fijas para gastos corrientes o con las aleatorias asignaciones para inversiones, aprobadas por la Presidencia. Esta situación no es privativa de las unidades del gobierno central, ya que incluso algunos organismos descentralizados que supuestamente poseen autarquía financiera, reciben asignaciones mensuales fijas de la Presidencia para atender diversos gastos corrientes⁵¹.

⁴⁹ Mientras en 1966 la Presidencia en la República Dominicana sólo dispuso del 7,6% de las asignaciones financiadas con fondos especiales nacionales, a partir de 1967 (y mientras duró el gobierno de Balaguer) siempre obtuvo más del 70% del total.

⁵⁰ "El sistema presupuestario dominicano contiene un método único de controlar el crecimiento del gasto corriente y centralizar los desembolsos de capital dentro de la Presidencia. Los cálculos presupuestarios se basan en los ingresos previstos para el ejercicio anterior. Por consiguiente, los ingresos efectivos suelen subestimarse en medida considerable. Los gastos corrientes efectivos de las distintas Secretarías, sin embargo, se basan en esos ingresos subestimados, y la Presidencia asigna cualquier ingreso restante por encima del nivel presupuestado a diversos proyectos oficiales de inversiones sobre una base ad-hoc. Como consecuencia de ello, el gasto de capital guarda poca relación con el presupuesto inicial correspondiente, y la Presidencia desempeña un papel importante en la ejecución de la inversión pública. En 1971, por ejemplo, la Presidencia efectuó el 90% de toda la inversión oficial. Este procedimiento hace que la preparación y programación de los desembolsos de capital resulten una tarea difícil". (Informe del Banco Mundial, citado en Oszlak, 1975).

⁵¹ La centralización del manejo presupuestario se complementa y refuerza mediante la concentración del poder de decisión sobre diversos asuntos que tienen alguna repercusión financiera. Entre los más frecuentemente observados en R. Dominicana puede mencionarse: (1) el seguimiento personal por el Presidente de la República de las tendencias registradas en los flujos de recursos, interviniendo en aquellos organismos sobre los que recae formalmente la responsabilidad de recaudación, verificación y afectación de ingresos y gastos (v.g. oficinas recaudadoras, Bancos oficiales, Oficina Nacional de Presupuesto, Aduana, Contaduría de la República); (2) el control presidencial de la dotación de personal, interviniendo directamente en la cobertura de vacantes, designación de nuevos funcionarios y fijación de sus remuneraciones, al margen de toda restricción estatutaria o legal. Esto permite contener el aumento del número de empleados públicos (sobre todo en los organismos del gobierno central) así como restringir el crecimiento de los egresos, particularmente gastos en personal y bienes y servicios no personales; (3) la centralización de las inversiones en obras de infraestructura y construcción de viviendas en la propia Presidencia de la República,

En resumen, los mecanismos utilizados para limitar las atribuciones de los diferentes entes estatales en materia de uso y disposición de recursos permiten al Presidente canalizarlos hacia las áreas, funciones o actividades que en cada momento resultan críticas de acuerdo con los lineamientos del programa de gobierno, evitando trabas burocráticas y reivindicaciones sectoriales u organizacionales quizá incompatibles con dichos lineamientos.

Reflexiones finales

Desde los tiempos de Platón, el supremo ideal de las utopías políticas consistió en lograr que la capacidad racional y deliberativa de gobiernos y gobernantes y la pacífica fuerza de la ilustración, guiaran a los hombres hacia empresas cooperativas que materializan el bien común. Pero el marco normativo y axiológico del comportamiento humano siempre ha reconocido múltiples estímulos, entre los cuales la búsqueda del interés colectivo no ha sido precisamente el dominante. No obstante, la actividad humana, desarrollada a través de organizaciones, exige un continuo compromiso entre los fines individuales y los fines colectivos que dan sentido a la acción organizacional. De aquí que la política y administración hayan sido vistas como esferas analítica e ideológicamente distinguibles, aunque empíricamente inseparables.

Comencé este trabajo afirmando que por diferentes razones, esta dicotomía sigue vigente, pese a los sólidos argumentos con que fuera sistemáticamente rechazada por la literatura. Sugerí luego que ello expresara, en el fondo, la oposición de dos modelos -que denominé "intelección" e "interacción"- según los cuales la formulación e implementación de políticas públicas son, alternativamente, ámbitos separados y yuxtapuestos de reflexión y acción. Los planificadores y reformadores administrativos, más persuadidos por la armonía de un universo cartesiano que por los meandros del pragmatismo político, reivindican la "intelección" -y consecuentemente la dicotomía política-administración-, convencidos del predominio de la razón sobre mezquinos intereses políticos. Los administradores profesionales y los políticos prácticos, en cambio, aceptan con resignación (o promueven con entusiasmo) la vigencia de ciertas reglas del juego que permitan alterar -a través de "interacciones" en las diversas instancias del proceso decisorio- el contenido y eventuales consecuencias de las políticas. Como tipos ideales, sin embargo, estas imágenes sólo alcanzan a describir los rasgos y tendencias más acentuados de dos posibles modelos de comportamiento. No agotan la realidad ni consiguen capturar sus variaciones y matices.

Si la política es el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no puede en modo alguno ser ajena a la política. Pero, ¿Cuánto está efectivamente involucrada? En los hechos, política y administración se funden en complejas combinaciones, donde la acción de los diversos agentes intervinientes en la implementación de políticas enfrenta límites objetivos diferentes en cuanto a sus posibilidades de comportamiento autónomo. En este trabajo he sugerido que, en parte, estos límites están determinados por la distinta naturaleza de las interdependencias existentes entre los agentes y unidades estatales que intervienen en los procesos de decisión y ejecución de políticas. Y en parte, varían según los condicionamientos que en estos diferentes planos de interdependencia imponen las características del régimen político. Como hemos visto, estos dos

disponiendo directamente en materia de planes y proyectos, obtención y uso de fondos y reinversión de recuperos. A los organismos técnicos y financieros como la Secretaría de Estado de Obras Públicas o el Instituto Nacional de la Vivienda se les confía el papel de meros supervisores técnicos, contratistas o administradores; (4) consecuentemente con lo anterior, una marcada preferencia por la contratación directa de las obras entre el Poder Ejecutivo y las empresas constructoras, así como la decisión sobre el destino de las mismas, sus beneficios o adjudicatarios, etc.

parámetros modifican no sólo el estilo de gestión estatal sino también el contenido e impactos de las políticas. Esclarecer en cada situación concreta este complejo juego de fuerzas es un prerrequisito, tanto para juzgar la viabilidad y pertinencia de las políticas como para interpretar su sentido y consecuencias sociales.

Este doble y diferente objeto de conocimiento me sugiere una última reflexión. La perspectiva adoptada en este trabajo ha sido, fundamentalmente, la del intelectual preocupado por comprender antes que por prescribir. Como inquietud científica, se inscribe en un campo de conocimiento y en un plano analítico donde se intenta conjugar el estudio del comportamiento intra-burocrático con el examen de aquellos elementos de contexto socio-político relevantes para interpretar la recíproca influencia entre estas dos esferas. Sin embargo, creo que este tipo de conocimiento también es relevante para la acción. Según Lasswell (1971), el conocimiento "selectivo y realista" de este tipo de interdependencias es esencial para aumentar la factibilidad y relevancia de las políticas públicas. Pero ello supone despojarse de ciertos prejuicios que ven en el divorcio entre la racionalidad técnica de lo prescripto y la racionalidad política de su instrumentación, un signo de patología administrativa.

Por su misma naturaleza, los comportamientos conflictivos que hemos analizado en este trabajo alteran las relaciones formales de interdependencia sin ajustarse a ningún esquema racional formal. Probada su eficacia, se institucionalizan y pasan a tener una existencia paralela a la de los comportamientos prescritos, que se convierten así en su contramodelo formal. Es justamente esta convivencia la que introduce en el comportamiento administrativo un elemento de permanente contradicción e induce a un contrapunto de "prescripción formal-conducta adaptativa" del que resultan decantados ciertos patrones de interacción, que son los que verdaderamente orientan expectativas, actitudes y comportamientos. Conocer y explicar estos comportamientos, incorporándolos como un dato de la realidad sin presumir patología, puede conducir a "procesos de formulación e implementación" de políticas quizás menos ambiciosos, aunque probablemente más sensibles a la complejidad de la dinámica intraburocrática y a las restricciones del contexto político.

APENDICE

En las ciencias sociales norteamericanas, el uso de cuadros sinópticos de doble entrada ha sido tradicionalmente un recurso didáctico sumamente difundido. Sus riesgos, sin embargo, son indudables, dado que un cuadro no refleja los matices y salvedades contemplados más adecuadamente en un texto, sobre todo cuando los conceptos o fenómenos que describe el cruce de las variables tienen todavía un carácter provisorio.

A pesar de ello, he decidido incluir en este apéndice un cuadro que intenta sintetizar las principales ideas discutidas en las cuatro últimas secciones del trabajo. Como puede apreciarse, se han cruzado las tres formas de interdependencia y los tres tipos de regímenes analizados. Las referencias en cada celda describen la modalidad específica con que manifiestan los estilos de gestión estatal según el tipo de interdependencia y régimen político considerados. De más está decir que se trata de un ejercicio sin pretensiones de rigor epistemológico, cuya intención es eminentemente heurística.

		Tipo de régimen		
		Burocrático-Autoritario.	Democrático-Liberal.	Patrimonialista
Tipo de interdependencia	Jerárquica	Estructura piramidal. Control vía jerarquías paralelas.	Estructura poliárquica. Control vía partidos, opin. públ. y corporaciones	Estructura radial. Control personalista.
	Funcional	Racionalización, desconcentración y subsidiariedad. Orientación eficientista	Autonomización y descentralización. Superposición funcional. Orientación clientelista.	Buroc. formal y unidades operativas ad-hoc ("Corte"). Orientación prebendalista.
	Material o Presupuestaria	Universalidad presupuestaria. Asignación autoritaria.	Autarquía financiera. Asignación competitiva.	Monopolización de recursos. Asignación discrecional.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANDERSON, Charles W. (1967). *Politics and Economics Change in Latin America* (Princeton, N.J.: Van Nostrand).
- APTER, David E. (1965). *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press).
- APTER, David E. (1971). *Choice and the Politics of Allocation* (New Haven: Yale University Press).
- ARROW, Kenneth J. (1974). *The Limits of Organization* (New York: W. W. Norton & Co.).
- ASHFORD, Douglas E., ed. (1978). *Comparing Public Policies: New concepts and methods* (Beverly Hills, Cal.: Sage Publications).
- ASHFORD, Douglas E. (1978). "The Structural Analysis of Policy or Institutions Really Do Matter", en Ashford, op. cit.
- BARDACH, E. (1977). *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law* (Cambridge: MIT Press).
- BERNARD, Chester I. (1938, 1966). *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- BAUMER., Donald C. (1978). "Implementing Public Service Employment", en May y Wildavsky, op. cit.
- BENDIX, Reinhard (1970). *Max Weber* (Buenos Aires: Amorrortu).
- BLAU, Peter M. (1967). *Exchange and Power in Social Life* (New York: Wiley).
- BOGUSLAW, Robert (1965). *The New Utopians: A study of system design and social change* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.).
- BONNEN, James T. (1970). "The Absence of Knowledge of Distributional Impacts: An obstacle to effective policy analysis and decisions", en Haveman & Margolis, op. cit.
- BROWN, Michael K. y ERIE, Steven P. (1981). "Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en Oscar Oszlak, compilador, *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*, en prensa.
- CAIDEN, Naomi y WILDAVSKY, Aaron (1974). *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: John Wiley & Sons).
- CARDOSO, Fernando Henrique (1972). *Estado y sociedad en América Latina* (Buenos Aires: nueva Visión).
- CARDOSO, Fernando Henrique (1978). *On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America*, Centre of Latin American Studies, University of Cambridge, Working Papers Nº 31.
- CLEAVES, Peter S. (1974). *Bureaucratic Politics And Administration in Chile* (Berkeley: University of California Press).
- CLEAVES, Peter S. y SCURRAH, Martin J. (1980). *Agriculture, Bureaucracy and Militar y Government in Peru* (Ithaca: Cornell University Press).
- CRIZIER, Michel (1964). *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: The University of Chicago Press). 1967 Edition.
- CYERT, Richard M. y MARCH, James S. (1964). *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.).
- DAHL, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press).
- DOWNS, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown & Co.).
- DROR, Yehezkel (1968). *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler Publishing Co.).
- DURKHEIM, Emile (1893). *The Division of Labor in Society* (Glencoe, Ill.: The Free Press) 1947 Edition.
- ENAP (1979). *Management in the Public Sector*, Proceedings of the International Conference on the Future of Public Administration, Quebec, May 27 to 31, 1979, Vol, II.
- EASTON, David (1965). *A System Analysis Of Political Life* (New York: Wiley).

ETZIONI, Amitai (1968). *The Active Society* (New York: Free Press).

FOXLEY, Alejandro (1980). "Hacia una economía de libre mercado: Chile, 1974-1979", Estudios CIEPLAN, N°4 (Santiago, Chile).

FROHOCK, Fred M. (1979). *Public Policy: Scope and logic* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.).

GRAMSCI, Antonio (1957). *The Morden Price* (New York, International Publishers).

GRINDLE, Merilee S., ed. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton, N.J.: Princeton university Press).

GULICK, Luther (1933). "Politics, Administration and the New Deal", *Annals*, Vol. 169, September.

HAVEMAN, Robert H. y MARGOLIS, Julius eds. (1970). *Public Expenditures and Policy Analysis* (Chicago: Markham Publishing Co.).

HECLO, Hugh (1976). "Conclusion: Policy Dynamics", en Rose, op. cit.

HIRSCHMAN, Albert O. (1964). *Estudios sobre Política Económica en América Latina* (Madrid: Aguilar).

INAP (1980). *Dinámica del empleo público* (Buenos Aires).

ILCHMAN, Warren F. y UPHOFF, Norman T. (1969). *The Political Economy of Change* (Berkley: University of California Press).

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

LASSWELL, Harold D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences* (New York: American Elsevier PublishingCo., Inc.).

LAWRENCE, Paul R. y LORSCH, Jay W. (1967). *Organization and Eviroment: Managing Differentiation and Integration* (Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration).

LINDBLOM, Charles E. (1959) "The Science of "Mudding Through", *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88.

LOWI, Theodore (1972). "Four System of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, Julio-Agosto.

LOWI, Theodore (1972). "Public policy and Bureaucracy in the United States and France", en Ashford, op. cit.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (1975). "Los Procesos de Formulación y Ejecución de Políticas y su Imcapto sobre las Empresas Públicas", *Revista Latinoamericana de Administración Pública*.

MAY, Judith V. y WILDAVSKY, Aaron B. (1978). *The Policy Circle* (Beverly Hills, Cal.: Sage Publications).

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

MERTON, Robert K. (1940). "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, vol. XVII.

MITCHELL, Joyce M. y MITCHELL, Wiliam C. (1969). *Political Analysis & Public Policy: An introduction to political science* (Chicago: Rand McNally & Co.).

O'DONNELL, Guillermo (1975). *Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N°1.

O'DONNELL, Guillermo (1977). *Apuntes para una Teoría del Estado*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N°9.

OSZLAK, Oscar (1970). "Planificación para el Desarrollo y el Proceso de Planificación", Santiago, CEPAL, Doc. ST/ECLA/Conf. 38/L. 13.

OSZLAK, Oscar (1972). *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya* (Nueva York: Naciones Unidas).

OSZLAK, Oscar (1975). *Diagnóstico de la Administración Pública Dominicana* (Caracas: CLAD) mimeo.

- OSZLAK, Oscar (1976). *Política y Organización Estatal de las Actividades Científicas Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes*, (Buenos Aires: CEDES), Estudios Sociales N°2.
- OSZLAK, Oscar (1977). *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 8.
- OSZLAK, Oscar (1979). "The Interface Between the Political and the Administrative Roles: A New label for an old dichotomy", en ENAP, op. cit.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*, Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4.
- PETERS, B. Guy (1978). *The Politics of Brureaucracy: A comparative perspective* (New York: Longman Inc.).
- PRESSMAN, J. L. y WILDAVSKY, A.B. (1973). *Implementation: How Great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all* (Berkley: University of California Press).
- ROSE, Richard (1976). *The Dynamics of Public Policy: a comparative analysis* (Beverly Hills, Cal.: Sage Publications).
- ROTH, Guenther (1968). "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-building in the New States", *World Politics*, vol. XX, Enero, N°2, pp. 194/206.
- SABATIER, P. (1975). "Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a more adequate -and less pessimistic- theory of "cliente capture", *Policy Sciences*, 6:301-342.
- SAYRE, Wallace S. (1951). "Trends of a Decade in Administrative Values", en *Public Administration Review*, vol. 11, Winter.
- SCHULTZE, Charles L. (1970). "The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy", en Haveman y Margolis, op. cit.
- SELZNICK, Philip (1948). "Foundations of The Theory of Organizations", *American Sociological Review*, vol. 13, Febrero.
- SHOR, Edgar L. (1960. "The Thai Bureaucracy". *Administrative Science Quarterly*, vol. V, June.
- SIDJANSKI, Susan (1973). *Political Decision-Making Process* (New York: Elsevier).
- SIMON, Herbert A. (1973). *Administrative Behavior* (New York: The Macmillan Co.), 2° ed.
- WATERSON, Albert (1965). *Development Planning: Lessons of Experince* (baltimore, The Hopkins Press).
- WEBER, Max (1964). *Economía y Sociedad* (México: fondo de Cultura Económica) 2° ed.
- WEIDENBAUM, Murray L. (1970). "Institutional Obstacles to Reallocating Government Expenditures", en Haveman y Margolis, op. cit.
- WILDAVSKY, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown and Co.).
- WILSON, Woodrow (1887). "The Study of Administration", *Political Science Quaterly* II, Junio, reproducido en el tomo LVI, Diciembre 1941.