

LA BUROCRACIA ESTATAL EN CENTROAMERICA ALGUNAS NOTAS PARA SU ESTUDIO

Dennis Agustuz Ferrari

1. Introducción

La burocracia estatal es un tema controvertido que cada vez adquiere mayor atención en el contexto centroamericano, especialmente cuando se vuelve el blanco de las críticas al llegar el momento de juzgar los resultados de la acción administrativa del Estado.¹ Aparte de que usualmente ésta es calificada como ineficiente, lo que se cuestiona al respecto es sobre todo la expansión rápida y creciente, con la consiguiente ampliación de su base de poder, que la burocracia viene mostrando en los últimos tiempos. A la vez, sus intervenciones son exageradas o subestimadas y en torno a todo ello se plantean concepciones, prejuicios y tópicos estereotipados que sólo contribuyen a enturbiar la valoración objetiva de una realidad social, la cual se mantendrá bastante desconocida hasta que con criterio científico se penetre por debajo de su superficie para descubrir la estructura y los procesos contradictorios que subyacen a la misma.

El propósito de este trabajo es plantear algunos criterios y temas básicos para el estudio de la burocracia estatal en Centroamérica, una institución de importante transcendencia social y política que permanece al margen de la investigación científica. En efecto, pese al papel cada vez más preponderante que la burocracia estatal cumple en el orden social global y en el ejercicio del poder político, no se tiene una idea clara y realista de su verdadera actuación dentro del conjunto de la sociedad, especialmente en lo que concierne a su grado de influencia y de participación en la solución de las desigualdades profundas y crecientes que en lo económico y lo social aquejan a las sociedades centroamericanas. En cuanto al plano considerado usualmente como el administrativo y organizativo del aparato estatal, el conocimiento de la problemática y del comportamiento burocráticos es también por ahora muy fragmentario y superficial. El grueso de la información que se conoce al respecto es extraída de documentos oficiales que dicen muy poco acerca de la compleja problemática organizacional del aparato burocrático, por ser el producto de

trabajos realizados para llenar propósitos específicos de cambio administrativo inmediato. Como parte de esta limitación tampoco se conoce la composición social de la burocracia desde el punto de vista de la estructura de clases sociales y cómo ella se refleja en la estratificación ocupacional del aparato estatal, un aspecto cuyo análisis es importante en la tarea de examinar y explicar el papel que cumple la burocracia en los procesos políticos generales, en especial su estrato superior y la forma como ejerce su poder en el seno de la misma.

Por consiguiente, el interés primordial se centra en el papel que juega la burocracia como instrumento de poder y de dominación, más que en el de examinarla como un "instrumento neutral para la administración racional en gran escala".² Así, lo que interesa más para el propósito de este trabajo es plantear algunas cuestiones controversiales que son relevantes para comprender la verdadera naturaleza y el papel real de la burocracia en una formación social determinada. Se trata, pues, de adelantar algunas ideas generales en esa dirección para dar una modesta contribución al estudio de este importante fenómeno social, sin la pretensión de abordar de manera exhaustiva y rigurosa todos los aspectos que giran en torno a la problemática de la burocracia estatal. Se espera en todo caso que las ideas al ser expuestas al juicio crítico de otros, sirvan para suscitar el interés hacia el estudio científico de la burocracia en Centroamérica, la cual todavía no tiene un lugar importante en la agenda de las cuestiones sociales que ocupan la atención de los estudiosos de la realidad sociopolítica de los países centroamericanos.

2. Los Alcances del Trabajo

Varias razones explican los modestos alcances del trabajo. La burocracia estatal presenta diversos problemas teóricos y metodológicos para su estudio empírico, los cuales adquieren proporciones mayores cuando el planteamiento para su estudio está referido al contexto de varios países que guardan entre sí hondas características diferenciales en cuanto a sus aparatos administrativos y el sistema político-social en el que actúan. Por otra parte, no puede soslayarse el problema de los valores que entra en juego en el estudio científico de la burocracia, por tratarse de una cuestión implícita e inevitable en el momento de determinar los problemas y aspectos que serán examinados y en la elaboración de los instrumentos conceptuales a utilizar.³ Así, pues, no son pocas las dificultades para emprender esa tarea, circunstancia que impone los confines dentro de los cuales está fijado el limitado propósito de este trabajo.

No obstante, algunas consideraciones deben hacerse al respecto pues no es suficiente la sola mención de esas dificultades, aunque la brevedad del trabajo exige cierta simplificación en las argumentaciones. Basta tener presente, para comenzar, la necesidad de sortear al nivel del planteamiento

teórico las dificultades que surgen de la imprecisión que existe acerca del concepto mismo de burocracia. A ello se suma la compleja problemática (término usado aquí en el sentido de conjunto de cuestiones interrelacionadas existentes alrededor de un problema o idea central) que gira en torno a la burocracia estatal debido a las distintas dimensiones y perspectivas desde las cuales puede ser abordado su estudio, particularmente en lo que concierne a sus problemas fundamentales y al papel que cumple en una realidad espacio-temporal concreta. Todo ello encierra una abigarrada variedad de tópicos y cuestiones específicas que deben ser resueltas para la construcción de un marco teórico-conceptual coherente, propósito para el cual no puede prescindirse de los elementos del contexto sociopolítico e históricos que han incidido en la conformación de la burocracia. Este es un esfuerzo imprescindible. El estudio científico de la burocracia requiere el desarrollo de un esquema heurístico, que sirva de basamento para la elaboración de un instrumento de investigación que posibilite la aprehensión empírica de la burocracia estatal dentro de márgenes adecuados. Debe, pues, existir un marco teórico-conceptual que posea una coherencia lógica y un referente empírico concreto de manera que el instrumento investigativo sea manejable eficazmente en el análisis y la explicación objetiva de una realidad burocrática determinada. Para ese propósito es necesario, además, considerar la perspectiva histórica con el objeto de comprender y explicar la situación burocrática actual en función de hechos sucedidos y de cambios experimentados durante un período determinado de tiempo; es decir, para que revele o ponga de manifiesto claramente el grado de influencia de instituciones, procesos y experiencias del pasado sobre la situación presente y muestre la conexión que existe al respecto.

Por otra parte, la naturaleza compleja del fenómeno burocrático demanda que ese marco conceptual sea elaborado sobre una base interdisciplinaria, de manera que sea posible la confrontación y el intercambio de conceptos, de métodos y de puntos de vista, a fin de que se pueda lograr una comprensión de la realidad burocrática con el aporte convergente de distintas disciplinas y no sólo de la perspectiva limitada de una de ellas. Llenar esta exigencia es un paso fundamental para la construcción de un marco teórico coherente y operativo que sirva para formular con precisión el ámbito temático y metodológico del estudio de la burocracia. Esto implica necesariamente desechar una serie de "campos exclusivos" y de prejuicios de corte academicista que están fuertemente arraigados en el estudio científico de la burocracia, ya que de otra manera se cercena la posibilidad de hacer inteligible la realidad burocrática.

Como se colige, la variada problemática de la burocracia estatal, aunada al carácter interdisciplinario que encierra su estudio, exige un proceso de clarificación conceptual y temático, tanto para construir el marco teórico que

definirá el enfoque del estudio como para elaborar la consiguiente metodología, pues el método y las técnicas a ser utilizadas dependen de la perspectiva que se adopte.

Dado que el objetivo de fondo no consiste en entrar a describir lo que es visible, sino lograr un mayor conocimiento científico de la realidad oculta de la burocracia estatal a fin de hacer inteligible tanto su dinámica interna como su papel real en el entramado social, todo lo anterior advierte entonces que al procederse a la selección de cuestiones y variables de investigación deben considerarse requerimientos tales como: la necesidad de descubrir y explicar fenómenos o procesos burocráticos desconocidos o no conocidos suficientemente; la necesidad de encontrar explicaciones relevantes para situaciones o fenómenos determinados; y la conveniencia de formular nuevos conceptos o construir esquemas de análisis apropiados, susceptibles de facilitar respuestas o explicaciones lógicas, que se requieren para analizar y entender objetivamente la dialéctica de la burocracia.

Finalmente, un propósito importante del tipo de estudio que aquí se propugna debe ser el de contribuir en primera instancia a la formulación de una teoría-marco conceptual de la burocracia estatal,⁴ más acorde con las realidades sociopolíticas de Centroamérica. Esta necesidad, que se está haciendo urgente, plantea la consideración en forma interrelacionada de dos requisitos conducentes a ese fin: por una parte, adoptar una perspectiva más amplia en el estudio del fenómeno burocrático y, por otra parte, no limitar las investigaciones al contexto de una sola realidad burocrática nacional. Como ha sido observado, la única manera de comprender las características organizacionales que son específicas de una sociedad es compararlas con las de otras sociedades;⁵ esto porque el análisis comparativo permite que se puedan llegar a percibir los rasgos fundamentales y singulares de la burocracia de una formación social dada, para distinguirlos de los que son comunes o propios de la de otros casos que sean estudiados, lo que supone, lógicamente, que antes deben conocerse bien las características específicas de las burocracias a ser comparadas.

Se presenta así otra dimensión, cual es sentar las bases para entrar al estudio comparado de las distintas burocracias estatales de Centroamérica, pero en un plano de mayor rigor teórico y metodológico que el que pueda encontrarse en la corriente de pensamiento norteamericana conocida como "movimiento de la administración comparada" (*comparative administration*), promovida a comienzos de la década de 1950 por el *Comparative Administration Group* (CAG) de la *American Society of Public Administration*, ya en período de franca decadencia.⁶ No son pocas las dificultades de aquel orden que deben ser superadas para realizar esa tarea, aunque en este trabajo, debido

a los límites a que está sujeto, no se irá más allá de exponer algunas observaciones que permitan tomar nota de las exigencias de tal esfuerzo.

Aparte de algunos inconvenientes y peligros en su aplicación que en general puedan señalársele al método comparativo desde distintas perspectivas disciplinarias,⁷ en esta instancia la primera dificultad estriba en la carencia de un método propio en la disciplina de la administración pública. Aunque en el campo de la teoría de la organización existen varios métodos para el estudio comparativo de organizaciones, lo que incluye trabajos taxonómicos para la construcción de tipologías organizacionales, su utilidad tiene un valor relativo para el estudio comparado de la burocracia estatal, entre otras razones porque fueron concebidos para el análisis de organizaciones dentro de contextos más reducidos que el propiamente internacional,⁸ ya que en dicho campo el concepto "comparativo" tiene una referencia específica a comparaciones institucionales dentro de una "cultura nacional" particular, como es concretamente la norteamericana.⁹

Lo anterior advierte que en la definición de los criterios metodológicos para el estudio comparado de que aquí se habla no deben perderse de vista dos aspectos importantes: uno, que se trata de una comparación internacional, lo que obliga a tomar nota de las dificultades que ésta presenta;¹⁰ otro, que la comparación científicamente útil excluye la simple exposición o descripción de los aparatos burocráticos, o de un conjunto de unidades o elementos de los mismos, pues ello no supone adoptar posición metódica alguna. Por consiguiente, el punto importante aquí es el esfuerzo de elaborar una metodología para la construcción teórica, teniendo presente para ello que las comparaciones son útiles en tanto mantengan su carácter metódico y heurístico. Tras esta consideración primaria se encuentra la advertencia de no confundir la teoría y el método, precaución que debe tener en cuenta todo interesado en el estudio comparativo.¹¹

Como se comprende, el problema central es entonces cómo estudiar a la burocracia estatal (o a la administración pública) comparativamente; es decir, cómo estudiar simultáneamente diferencias y similitudes de las burocracias a ser comparadas. Si bien los problemas metodológicos que se enfrentan para la comparación de los aparatos burocráticos de distintos países son, *prima facie*, similares a los del estudio de organizaciones o unidades de un país que guardan aspectos disímiles entre sí, es necesario tener en cuenta la importante cuestión metodológica del problema de la comparabilidad internacional, cual es la de identificar las características de las burocracias estatales en función, según ya fue señalado, de ciertas categorías analíticas preestablecidas, a la luz de las cuales la identificación, clasificación y comparación de problemas o características de la burocracia en la región se vuelva posible. Queda entendido que el método comparativo a utilizar no debe tener sólo como propósito la

pesquisa o rastreo de similitudes y diferencias, ya que, como se ha señalado, escaso sentido tiene establecer la búsqueda de lo igual o lo desigual como la única aplicación adecuada del método comparativo, como ocurre frecuentemente.¹² Por lo tanto, el método también debe perseguir ubicar los factores que las ocasionan, para explicarlas y proponerse el desarrollo de un cuerpo de conocimientos susceptible de sentar las bases para la formulación de una teoría de la burocracia estatal en Centroamérica.

Lo antes explicado implica tener presente, como un requisito importante, la necesidad de establecer cuidadosamente la distinción entre clasificación y comparación.¹³ Esta es una precaución que no debe descuidarse por estar vinculada a ciertos requisitos lógicos en la construcción de conceptos comparativos. Es reconocido ampliamente entre los investigadores dedicados al análisis comparativo que éste requiere un sistema generalizado de conceptos, que habiliten para comparar y contrastar grandes conjuntos de fenómenos sociales concretamente diferentes, cuya identificación es en gran medida un asunto conceptual.¹⁴ Así, un segundo requisito es la necesidad de conceptos comparativos definidos de manera apropiada, los cuales para que puedan ser verdaderamente comparativos sólo pueden ser construidos después de que la clasificación haya sido concluida.¹⁵ Por consiguiente, para facilitar la comparación debe procederse a la construcción de conceptos que sean abstractos e inclusivos, para lo cual debe tomarse en cuenta que, por una parte, los objetos o fenómenos a ser comparados deben haber ya mostrado que son de la misma clase según la clasificación de los mismos que se haya preestablecido y, por otra, que solamente se pueden comparar objetos o fenómenos que no son totalmente idénticos ni completamente diferentes; o sea, que la comparabilidad se obtiene cuando dos o más de ellos aparecen como "suficientemente similares".¹⁶

De igual manera a como quedó planteado más arriba en relación con el estudio de la burocracia en el plano nacional, en el estudio comparativo debe contemplarse también una dimensión histórica-temporal, lo que viene a introducir otra serie de requisitos metodológicos peculiares de la investigación de procesos y materiales históricos. Estos requisitos deben explicitarse en su momento como parte de la problemática metodológica a ser solventada para el estudio comparado que se plantea, para que en cuanto a la variable histórica se refiere, también existan garantías de que las burocracias estudiadas sean realmente comparables y lograr, de esa manera, que en la aplicación del método comparativo se pueda llegar a conclusiones más confiables.¹⁷

En suma, la brevedad del trabajo no permite entrar en mayores argumentaciones del orden que se ha venido planteando, pero lo hasta aquí expuesto es suficiente para ilustrar las razones señaladas sobre los alcances del trabajo.

3. El Significado de Burocracia

Plantear el estudio de la burocracia estatal requiere que se precise previamente el uso conceptual del término y la perspectiva desde la cual es abordada, necesidad que surge de la diversidad de significados que se le atribuyen al concepto en la literatura científica dedicada al tema.¹⁸ La burocracia es un fenómeno que ha caído dentro del campo de atención de una variedad de disciplinas de las ciencias sociales, como la ciencia política, la sociología, la teoría de la organización, la administración y la teoría de la historia, entre otras. Es, además, un tema amplio y complejo debido a la diversidad de asuntos y de controversias que encierra. La temática incluye, asimismo, una amplia gama de problemas y de aspectos particulares, los cuales suelen ser abordados desde distintas perspectivas ideológicas y, consiguientemente, con diferentes enfoques teóricos y metodológicos. El resultado se manifiesta en la existencia de una abundante y creciente literatura general sobre el tema, como también de bibliografías especializadas sobre los diversos aspectos específicos que entraña el estudio de la burocracia, por lo que el estado actual en que se encuentra este campo se asemeja muy poco a un cuerpo integrado de conocimientos y, debido a ello, más bien puede hablarse de teorías de la burocracia. Así, el concepto de burocracia se mantiene todavía impreciso, pese a que en la ya copiosa literatura destinada al tema no son pocos los trabajos que se centran en el examen de las dificultades para determinar con precisión lo que es la burocracia.¹⁹

En el contexto de este trabajo el término burocracia se refiere en primer lugar al conjunto de los llamados servidores públicos, en especial al cuerpo localizado en el aparato administrativo del Estado.²⁰ El concepto comprende, por lo tanto, toda la estratificación de los niveles jerárquicos, incluyendo los rangos superiores considerados como "cargos políticos". En este primer sentido la burocracia es considerada aquí, además, como una categoría social específica, como un grupo con características diferenciales propias que cumple fines determinados en una formación social.

Mas como la burocracia está diseminada en el conjunto de órganos estatales que cumplen la función de dominación y la actividad administrativa, se presenta un aspecto que amerita ser observado en vista de que es necesario abordar desde una perspectiva global e integrada los distintos elementos que constituyen la problemática de la burocracia estatal. La burocracia como grupo social e instrumento de poder, está organizada y funciona de acuerdo con unas características determinadas, por lo que en su estudio también deben tomarse en consideración aspectos organizacionales e institucionales que sean relevantes para entender y explicar su dinámica interna y la complejidad de sus interrelaciones con la sociedad civil. Por consiguiente, el concepto de burocracia reviste aquí un segundo sentido que designa un sistema específico de organización y funcionamiento interno del aparato del Estado.²¹

Debido a que los límites del trabajo impiden abordar de manera sistemática la diversidad de cuestiones que encierra la problemática organizativa de la burocracia estatal, tanto en el plano intra como en el interorganizacional, con propósitos ilustrativos se mencionan algunos de los aspectos del tipo que se alude arriba: los ámbitos de competencia y atribuciones de las organizaciones públicas; cambios en la estructura organizativa del aparato estatal; tipos de organismos según las funciones principales que cumple el aparato del Estado; su organización interna y su jerarquía en el esquema organizativo del aparato; mecanismos de coordinación horizontal y con distintos grupos de poder económico y político, así como su respectiva composición; procesos y mecanismos para la toma de decisiones y formulación de políticas; niveles y áreas de centralización de decisiones y de formulación de políticas fundamentales, así como de descentralización, desconcentración y regionalización de procesos reguladores y de servicios, con los criterios informadores y modalidades organizacionales de cada caso; redes de información y comunicación y los mecanismos por los cuales es elaborada y transmitida; procesos y mecanismos para la captación y filtración de demandas; legislación y regulaciones para regir la actuación de la burocracia y los privilegios y concesiones de que disfruta; controles administrativos dentro de los distintos niveles burocráticos; categorías de burócratas (v.g., políticos, profesionales y técnicos, administrativos, etc.); las políticas y los procesos para su reclutamiento y selección, así como las normas y los requisitos para su carrera, promociones y remoción.

Por tener que realizarse con estrecho apego a la realidad centroamericana, el estudio de la burocracia estatal en los dos sentidos que reviste en el contexto de este trabajo requiere, para la elaboración teórica perseguida con el mismo, que se adopte una posición crítica en relación con las bases y los postulados fundamentales en que se sustentan algunas disciplinas a las que pueda recurrirse auxiliariamente con aquel propósito. Esta llamada de atención está dirigida principalmente hacia los campos de la administración pública y de la teoría de la organización, en razón de sesgo ideológico de los modelos y "paradigmas" que dominan las teorías existentes en estos campos. Esta necesidad obliga a que en ciertas partes del trabajo se formulen observaciones críticas a ese respecto, pero reconociendo que es una tarea implícita en la construcción de un marco teórico-conceptual para el estudio científico de la burocracia, por lo que requiere un esfuerzo más riguroso y sistemático.

4. La Relevancia del Tema

Uno de los rasgos más sobresalientes en los procesos desarrollistas de los países latinoamericanos lo constituye la rápida expansión institucional del aparato del Estado y la ampliación de su ámbito de acción en la sociedad civil.

Sin embargo, la burocracia estatal no ha recibido el suficiente tratamiento científico, como lo muestra la relativa escasez de estudios científicos sociales sobre el conjunto de la burocracia que la aborden desde una perspectiva teórica ajustada a la realidad sociopolítica en que actúa y a la luz del proceso histórico en que se ha conformado.²²

Puede, pues, aseverarse que una de las áreas de las ciencias sociales desarrolladas más exiguamente es el campo general de la administración pública y en particular lo que se refiere a su elemento humano, tanto como campo de estudio teórico como de investigación empírica,²³ debido a que no es un tema privilegiado por la atención de los científicos sociales latinoamericanos, a diferencia de lo que ahora acontece con el Estado, en cuyo estudio la burocracia constituye un tema esencial. Mas cabe advertir que, por el contrario, las burocracias estatales de Latinoamérica han sido y continúan siendo un campo en el cual han incursionado ampliamente numerosos autores e investigadores extranjeros, principalmente norteamericanos, lo que ha tenido como secuela una influencia notoria en los estudios administrativos latinoamericanos de las ideas de varias de las escuelas y corrientes de pensamiento norteamericanas sobre teoría de la administración y de la organización, en especial la administración científica y la administración para el desarrollo,²⁴ lo cual es otra muestra de la dependencia cultural que se sufre también en este campo. Este estado de dependencia se torna más serio si se toma en consideración que el paradigma predominante de la teoría de la organización es objeto de serios cuestionamientos en el país donde ha sido objeto de mayores desarrollos, al grado que teóricos de distintas perspectivas han iniciado un replanteamiento profundo de la actual teoría y metodología organizacionales. Basta mencionar por ahora que de acuerdo con esas críticas, según son señaladas en una apretada síntesis, la investigación organizacional ha fallado en tres aspectos fundamentales: 1) ha hecho caso omiso de los contextos históricos en los cuales surgen las organizaciones; 2) ha desconocido el medio dentro del cual éstas operan, y 3) ha evadido los procesos dialécticos y políticos mediante los cuales emergen las estructuras organizacionales.²⁵

Dado los enfoques con que estos estudios han abordado a la burocracia estatal, como también la escasa o ninguna intención que se ha prestado al proceso histórico a lo largo del cual han surgido las organizaciones públicas y a algunos de los aspectos más cruciales para comprender su dinámica interna y sus vinculaciones con la sociedad civil, se está ante un campo que se mantiene virtualmente desconocido en cuanto a su problemática interior y sus distintas manifestaciones en el orden social.

Tal situación es aún más palpable en el caso de los países centroamericanos, en donde se requiere investigar y explicar el fenómeno en forma amplia, con el fin de dar respuestas más adecuadas a las interrogantes que

se plantean acerca del papel político y del comportamiento de la burocracia en el conjunto social. Los trabajos de investigación y estudios teóricos relacionados con el tema son escasos y de una variada clase. La mayoría de ellos han sido producto del interés académico de investigadores norteamericanos,²⁶ y muy contados los realizados por centroamericanos.²⁷ La mayor parte de ellos son estudios de casos y están referidos en su casi totalidad a sólo dos de los países de la región, Costa Rica y Guatemala. Por otra parte, muchos de tales trabajos fueron preparados sobre la base de perspectivas teóricas y de supuestos que guardan poca o ninguna conformidad con la cultura (en el sentido etnológico del término) y la realidad político-social en que está inserta la burocracia estatal en Centroamérica.²⁸ En suma, un buen número de ellos resultan ser sólo intentos superficiales y fragmentarios, poco explicativos por no sustentarse en una base teórica y contextual adecuada y, por consiguiente, su contribución al conocimiento sobre la burocracia estatal es bastante limitada.²⁹

Las someras observaciones anteriores bastan para advertir la necesidad de investigaciones empíricas y de estudios teóricos serios sobre la burocracia estatal, un campo con un hondo significado para la interpretación de la realidad sociopolítica centroamericana que, además, se mantiene virtualmente inexplorado por investigadores centroamericanos, como recién ha quedado demostrado. Esa necesidad resalta por la importancia del tema mismo, tal como se argumenta más adelante, así como por lo que se refiere concretamente a los intentos de lo que se ha dado con llamar la reforma administrativa. A este último tópico se dedicarán los comentarios siguientes, pero únicamente en lo que guarda relación con el tema medular de este trabajo.

5. El Estudio de la Burocracia y la Reforma Administrativa

La reforma administrativa es un tema relevante en el contexto de este trabajo, por tratarse de una cuestión relacionada directamente con la capacidad del Estado para actuar en el marco de sus relaciones con la sociedad civil, en lo que dice concretamente a las actividades técnico-administrativas que realiza para la producción de bienes, servicios y regulaciones destinados a la sociedad y sus distintos grupos. Esto es, se trata de una cuestión que desborda el ámbito de lo técnico debido a sus consecuencias sociales, por encontrarse asociada estrechamente con una buena parte de los cometidos que constituyen el papel político del aparato estatal, en cuanto a la asignación y distribución de recursos sociales por la vía de los programas gubernamentales. Para abordar el tema conviene dejar señalado que por reforma administrativa se entiende generalmente un esfuerzo deliberado y sistemático, orientado a lograr cambios importantes en el esquema de organización formal y en los modos de funcionamiento de las organizaciones públicas, con el propósito de introducir

mayor racionalidad instrumental en el comportamiento global del aparato estatal para cumplir sus tareas.³⁰

Debe advertirse de entrada que al plantear este tema no se tiene interés de incursionar en el examen de las bases conceptuales o teóricas, caso de que existan y no constituyan meras declaraciones de principios, ni de las "estrategias" de la reforma administrativa en Centroamérica y, menos aún, de los resultados alcanzados con tales tentativas.³¹ El propósito es más bien señalar algunas de las razones por las cuales los movimientos de reforma administrativa, o de desarrollo administrativo como se les llama ahora en algunos países, no han contribuido mayormente a ampliar las bases epistemológicas del fenómeno burocrático, partiendo para ello del objetivo declarado como el fundamental de la reforma administrativa. Este objetivo, según es enunciado oficialmente con términos más o menos similares, consiste en "adecuar la administración pública a los requerimientos de los planes nacionales de desarrollo". Así, la tendencia es la de dar prevalencia al papel de la burocracia estatal como mera ejecutora de esos planes, con lo que los esfuerzos de reforma se ven reducidos a la "solución de problemas"; esto es, teleológicamente la reforma está orientada fundamentalmente a la búsqueda de remedios para lo que es considerado como obstáculo o deficiencia administrativa para la ejecución de los planes. Algunos ejemplos así lo corroboran, los cuales se citan textualmente dado que las fuentes de donde están tomados no tienen una circulación amplia:

"La Administración Pública Costarricense adolece de una cantidad de insuficiencias y deficiencias institucionales que, en conjunto, obstaculizan la labor que se debe realizar para el desarrollo integral . . . (Por consiguiente) en el período del Plan (Nacional de Desarrollo), se pretende poner en práctica el Plan Nacional de Reforma Administrativa, con el fin de dar a la Administración Pública Costarricense una moderna organización en sistemas, sectores y regiones. Se espera así aumentar sustancialmente la capacidad de coordinación y de acción eficiente, oportuna y eficaz del aparato administrativo del Estado."³²

"El proceso de reforma administrativa que se pretende llevar a cabo en el sector público, tiene un enfoque integral, pero está orientado a la solución gradual de los problemas administrativos que representan los mayores obstáculos para la ejecución de los programas gubernamentales de desarrollo. Con esta directriz metodológica se ha realizado el diagnóstico que fundamenta el presente Plan de Desarrollo Administrativo. . . (Uno de los problemas de organización y funcionamiento del sector público es la) ausencia de mecanismos que permitan adecuar las funciones, estructuras organizacionales y procedimientos de las Secretarías de Estado, a los requerimientos de los cambios socioeconómicos, a fin de lograr una mejor ejecución de los planes de desarrollo. . ."³³

“(Se han) realizado las acciones tendientes a conocer la realidad administrativa, mediante un programa de investigaciones que permiten, en esta oportunidad, presentar una visión del sector público en el que históricamente se han venido agudizando una variedad de problemas que comprende la conducción superior, organización y funcionamiento, y los referidos a los recursos humanos, financieros y materiales, que afectan a la Administración Pública en su conjunto y, específicamente, a los programas de trabajo que el Gobierno se propone impulsar. . . (Por lo tanto, se) concibe el Desarrollo Administrativo como un proceso permanente de cambios orientados a erradicar las causas generadoras de los problemas que obstaculizan e impiden el éxito en los programas de trabajo del Gobierno. . .”³⁴

De esta manera las dimensiones, la profundidad y los alcances de la reforma administrativa están determinados directamente por los objetivos de desarrollo que fija el aparato del Estado en los planes y, consiguientemente, la suerte misma de la reforma queda irremediablemente vinculada a la que corran esos planes. No obstante su intencionalidad “instrumentalista”, esa supeditación de la reforma a los propósitos de la planificación no sólo coarta la incursión de los estudios o “diagnósticos” oficiales en cuestiones “sensitivas”, sino que además brinda un marco relativamente impreciso para la reforma misma. Es decir, en vista del estado actual de la planificación del desarrollo en Centroamérica, ésta no proporciona un nivel operativo concreto para que se determinen con precisión los objetivos y metas de la reforma y se pronostiquen sus resultados a mediano y largo plazo.³⁵ Como consecuencia de estar esas metas u objetivos pobremente definidos se crean otros problemas, como son la dificultad de identificar o seleccionar criterios que sean válidos para poder determinar si los cambios planteados se han materializado en la práctica y, aún más importante, si tales cambios han logrado verdaderamente los efectos propuestos. Esto sienta el inicio del círculo vicioso en que se ve encerrada la reforma y el cual, a su vez, origina la seria deficiencia que acaba de señalarse. Esto requiere explicitarse brevemente para ilustrar el punto en cuestión.

La reforma es un medio, aunque a veces los encargados de promoverla la encaran como si se tratara de un fin en sí misma, por el cual se trata de poner a tono la maquinaria administrativa gubernamental para que cumpla los cometidos que se asigna en los planes de desarrollo. Planes que no logra ejecutar a cabalidad como sucede corrientemente, sea porque las metas de éstos son en exceso ambiciosas, o bien porque son formulados sin medir debidamente la capacidad administrativa actual y potencial del Estado que se requiere para su ejecución,³⁶ no obstante que la reforma supone, teóricamente al menos, la existencia de un “modelo de administración” que se desea alcanzar en concordancia con los objetivos a largo plazo de la planificación.³⁷

De esta suerte, ante el "incumplimiento de los planes", sus formuladores no suelen atribuir este hecho a esas razones, sino que lo limitado de los logros lo achacan corrientemente a problemas o deficiencias administrativas actuales del aparato burocrático, consideraciones en las que a menudo los síntomas son tomados de manera equivocada como causas de los mismos lo que resulta en esfuerzos remediadores dirigidos erradamente y en un uso ineficaz de recursos. Esto a pesar de que supuestamente el programa de reforma administrativa, que incluso se le hace figurar como uno de los componentes del plan para garantizar su "viabilidad administrativa", tiene no sólo "diagnosticados" esos problemas sino que también contempla las medidas que hipotéticamente son las adecuadas para superarlos, entre las cuales no figuran en primer plano, paradójicamente, las que deben estar destinadas a resolver los diversos problemas que aquejan al aparato institucional responsable de la planificación.³⁸ Así, la reforma anda en pos de soluciones administrativas para las deficiencias u obstáculos que enfrenta el proceso de planificación y ésta, plasmada en el documento del plan, anda a su vez a la búsqueda de una reforma administrativa, cuyos objetivos, estrategia y medidas concretas aparecen planteadas en el mismo plan como uno de sus programas, pero sin que éste guarde consonancia con las metas substantivas de aquél, al no quedar establecido el grado de equilibrio necesario entre esas metas y la capacidad organizativa y administrativa del aparato estatal para alcanzarlas. Tal es el círculo vicioso que se menciona arriba.³⁹

Tal situación explica en parte aunque no justifica, el carácter que hasta ahora tienen los diagnósticos y otros trabajos similares que se realizan para sustentar los planteamientos de reforma. El examen de esos trabajos muestra que los planteos de reforma no se apoyan en un conocimiento profundo de la compleja problemática del aparato burocrático y de cada una de sus organizaciones, menos aún de la de los distintos mecanismos de vinculación de éstas con la sociedad civil. En realidad, el acopio de información empírica relativa a la situación que se pretende resolver no constituye una de las actividades prioritarias dentro de la reforma, por lo que no existe la preocupación de producir un caudal de conocimiento científico que permita actuar sobre la problemática administrativa con un cierto manejo teórico. Dado que en la práctica la reforma es orientada hacia la solución de problemas con un carácter "inmediatista", ninguna o muy escasa atención se presta entonces al examen de ciertos factores organizacionales fundamentales que están presentes en el aparato administrativo, como tampoco al análisis de variables políticas y sociales que tienen la más alta incidencia en el comportamiento global del Estado. Dada la pobreza científica de esos estudios en el sentido apuntado, su aporte se ve reducido a la postre a proporcionar una especie de radiografía del aparato administrativo desde la perspectiva de un marco altamente formalizado que, *ab initio*, o impide o bien sesga el análisis de cuestiones esenciales, pues todo ello conduce a considerar la burocracia estatal como una maquinaria fundamentalmente técnica que se orienta en todo momento hacia la obtención

del máximo de productividad y eficiencia, haciendo abstracción total de las implicaciones de su inserción dentro del aparato del Estado.

Lo que es más, la burocracia, en el primer sentido que reviste su significado en este trabajo, ha sido el gran tema omitido en los estudios o diagnósticos preparados para esos efectos, por lo demás carente de una visión adecuada de la problemática administrativa del aparato estatal.⁴⁰ El panorama de la situación administrativa del Estado sigue entonces incompleto y, por consiguiente, inconsistente con los fines proclamados de la reforma, a pesar de que es en la burocracia misma donde deben buscarse muchas de las causas por las cuales no se han planteado cambios administrativos más acordes con las necesidades de transformación política y socioeconómica.⁴¹ Esta circunstancia puede atribuirse, por lo menos en parte, a que la burocracia misma se muestra reacia a autodiagnosticarse en sus aspectos más sensibles, lo que guarda consonancia con la versión de que ella es por naturaleza cerrada en cuanto a la posibilidad de su estudio empírico. En suma, la investigación científica está del todo ausente en los estudios que se realizan con miras a la reforma administrativa, por lo que los esfuerzos en este campo no contribuyen mayormente a que se alcance un conocimiento penetrante de la realidad burocrática centroamericana. Esto da a comprender por qué ese tipo de estudios no contienen los elementos que identifiquen las circunstancias fundamentales que son o pueden ser la causa de éstos, por esto mismo, supuestos problemas.⁴²

Por supuesto, debe quedar claro que a lo que aquí se alude es a investigaciones serias y más comprensibles de las distintas facetas de fenómeno burocrático, más que a los usuales estudios administrativos del aparato del Estado que no van más allá del mero nivel descriptivo analítico.⁴³ En éstos lo que se resalta son los aspectos más obvios relativos a la estructura y a los procesos formales del aparato administrativo estatal, base sobre la cual los planteos de reforma administrativa buscan homogeneizar su compleja estructura y funcionamiento, bajo la premisa de que los objetivos de reforma son adoptados automáticamente por todas las organizaciones públicas, ignorando las contradicciones y los conflictos de poder que surgen entre grupos u organizaciones en el seno de la burocracia.

Así, es evidente que en tanto cuestiones fundamentales concernientes a aspectos cruciales de la burocracia no sean dilucidadas resulta difícil, si no imposible, encontrar las raíces últimas y explicar la complejidad de algunas situaciones dentro del aparato público que son señaladas de manera simplista como "obstáculos administrativos para el desarrollo", por ser tratadas usualmente desde una perspectiva estrictamente administrativa y con criterios predominantemente técnicos.⁴⁴ Se olvida a menudo que una verdadera reforma administrativa, cuando es sancionada políticamente con miras a su ejecución deliberada, se vuelve también un proceso político y no sólo un mero

proceso "gerencial", razón por la cual cualquier apreciación de la reforma debe por tanto contemplar sus elementos e implicaciones políticas. A este respecto merece señalarse que en los países centroamericanos existe una visión de la burocracia estatal bastante generalizada que le atribuye un papel exclusivamente administrativo, según la cual la "interferencia política" de la burocracia se daría, cuando más, en el sentido de presentar esos obstáculos administrativos, o bien en el de una creciente atomización del aparato institucional de la burocracia que aumenta y torna más complejos los problemas de coordinación, lo que conduce a mayores dificultades para su control político. Tal perspectiva resulta a todas luces no sólo simplista, sino que inadecuada para conocer el verdadero papel de la burocracia, pues significa verla desvinculada de la problemática global del Estado y de sus relaciones con el problema general de la dominación. Basta aquí señalar, para el caso, que la transformación ("modernización") del aparato estatal y el correspondiente crecimiento de su burocracia, es un proceso que debe ser examinado y explicado desde la perspectiva del modelo de desarrollo adoptado políticamente y el papel que el Estado asume en el mismo según sus relaciones concretas con la sociedad civil. En el caso de los países centroamericanos, el modelo de crecimiento económico iniciado en la década de los cincuenta, ligado estrechamente a los objetivos de un proceso de integración económica que ha buscado extender el campo de actuación de las fracciones hegemónicas de capital en el orden interno y regional, ha conducido a que se introduzcan transformaciones substanciales en el esquema organizativo y en el modo de funcionamiento del aparato estatal, especialmente por la vía de los planes de desarrollo. Esa labor, realizada sobre la base del objetivo oficial de "adecuar" el aparato administrativo a los requerimientos del desarrollo, se ha venido plasmando en la creación creciente y acelerada de nuevas organizaciones burocráticas -con los consiguientes reajustes en la estructura institucional del aparato-, más notoriamente en las áreas en donde el Estado ha expandido su papel de inversor y empresario, estrategia por la cual adquiere un control cada vez mayor de los sectores claves de la infraestructura y de los recursos básicos. Esto no puede verse simplemente como una consecuencia de la ampliación y diversificación de las tareas del Estado en el desarrollo, que origina exclusivamente determinados problemas organizacionales y administrativos del tipo sobre los cuales usualmente se centran las actividades de reforma administrativa (duplicación y "traslapes" de tareas,⁴⁵ falta de coordinación y control adecuados, "exceso de burocracia", descentralización excesiva, "desplazamiento de metas", deficiencias en los servicios de información para la toma de decisiones, etc.). Tales organizaciones son instrumentos importantes de dominación que, además, al servir de canales para la movilización de un creciente número de recursos (internos y externos) hacia "sectores productivos", también actúan como instrumentos de reproducción social que favorecen la expansión de un desarrollo capitalista dependiente.⁴⁶ Por consiguiente, la atención debe centrarse en primer

lugar en el vínculo sutil y poco visible que existe entre la clase dominante y la expansión burocrática. Así, el punto de partida para el análisis de este fenómeno, visto desde el plano que aquí se sostiene, es que el crecimiento de la burocracia es un derivado de la búsqueda de medios que aseguren una dominación más eficaz por la vía de un aparato burocrático más "moderno".

Un factor decisivo al respecto es el papel del Estado en la sociedad, que en el caso centroamericano también ha cambiado en el transcurso del tiempo, pasando de proveedor de servicios tradicionales y de mediador o regulador de conflictos al de agente activo en la actividad económica y en la dinámica social, como parte de lo cual provee servicios económicos, sociales y hasta políticos, dentro de un modelo de desarrollo que coadyuva para la expansión del modo capitalista de producción. No sorprende entonces que la consiguiente expansión del aparato burocrático tenga lugar principalmente en el área de los organismos descentralizados y empresas públicas, que es donde se manifiesta en mayor grado el esfuerzo por modernizarlo y hacerlo más productivo, circunstancia que acentúa los intereses de las clases y fracciones dominantes por controlar el aparato del Estado y la formulación de la política pública.

Por otra parte, pero siempre dentro de esa misma perspectiva, esos "reacomodamientos" institucionales, que son manifestaciones de los giros en el papel del Estado, han traído aparejadas ciertas modificaciones en la forma de participación política de grupos con poder económico en la toma de decisiones y en la formulación de políticas estatales. Una circunstancia que por sí sola advierte que también se requiere indagar las formas y los canales por los cuales las clases y las fracciones de clase intervienen en esos procesos, así como el tipo de áreas o sectores de actividad estatal en donde ello es más manifiesto. Es claro que el examen de aspectos como los antes señalados es esencial para interpretar procesos y conflictos intraburocráticos y determinar el grado de autonomía relativa de la burocracia estatal, la que está determinada por las formas del Estado y otros factores que inciden en la autonomía relativa del Estado.⁴⁷

El tener un conocimiento y una comprensión más adecuados de los distintos factores que determinan la problemática real de la burocracia estatal en los países centroamericanos requiere, por lo tanto, estudios y análisis que aborden el caso desde una perspectiva teórica definida y con un mayor grado de rigor científico. Esto con el fin de lograr una aproximación al problema burocrático por una senda que permita conocerlo mejor en sus diferentes vertientes y ramificaciones y evitar así, en el examen de la problemática administrativa del Estado, interpretaciones erróneas que se originan en el desconocimiento que se tiene de datos sociológicos y políticos esenciales sobre la burocracia estatal. Esto es más evidente si se toma en consideración no solamente la necesidad de adentrarse en el conocimiento de lo que verdadera-

mente es el aparato administrativo "por adentro" -especialmente en cuanto a sus aspectos políticos y sociológicos- sino también la de captar el origen, la naturaleza y las implicaciones de sus vinculaciones e influencias recíprocas con las distintas instituciones y grupos que constituyen su contexto político-social. Vale decir, tanto con las demás instituciones del Estado del cual forma parte, como con la sociedad considerada en su conjunto (v.g., clases sociales, organizaciones de clase, grupos de interés extranjeros, partidos y movimientos políticos), a fin de ir captando la manera manifiesta cómo la burocracia estatal actúa para cumplir sus distintos cometidos dentro del marco de los procesos y conflictos en que está inserta.

Aunque está patente en lo anterior conviene recalcar, en relación con las tentativas encaminadas a materializar las reformas administrativas de fondo que exigen las necesidades de cambio político y socioeconómico, que estudios con esa orientación y hondura son los que se requieren en primer lugar para formular planteamientos apoyados en postulados menos tecnocráticos y en una perspectiva más seria y apegada a la realidad de la sociedad, particularmente de las profundas y crecientes desigualdades existentes en ella.

6. Burocracia y Sociedad

Las explicaciones científicas de la burocracia deben tratar de examinar la relación del aparato administrativo con el contexto social específico en el cual se ha originado y de definir esa relación en función de un marco conceptual amplio. Por consiguiente, la comprensión y explicación del fenómeno de la burocracia estatal no puede alcanzarse cabalmente sin entrar al examen de la formación social en el que está inserta y de sus transformaciones en el proceso histórico; o sea que no puede ser tratada como una entidad independiente de análisis, pues debe examinársele en sus conexiones directas e indirectas con las clases y fracciones sociales, como se señala más arriba. En realidad, el estudio de la burocracia está ligado indisolublemente al de la sociedad como un todo, por cuanto la interpretación de ésta requiere que se examinen sus distintos elementos componentes y sus distintas manifestaciones en el orden político y social, uno de los cuales es precisamente la burocracia estatal.⁴⁸ Se necesita entonces especificar el nivel que, considerado desde ese plano, corresponde al estudio de la burocracia y tomar como datos relevantes factores o variables de otros niveles. Un punto de partida apropiado, especialmente en la que concierne al análisis de las funciones que cumple la burocracia, es la estructura existente de relaciones económicas y sociales dentro de la sociedad. Para estos efectos guarda importancia crucial la relación específica que vincula al aparato estatal con la sociedad y sus distintas clases. El estudio de esa relación envuelve una serie de cuestiones o problemas específicos, cuyos respectivos análisis pueden ser considerados

como vías conducentes a desentrañar su naturaleza e implicaciones en distintos órdenes. Buena parte de esas cuestiones giran en torno a la expansión y el fortalecimiento de la burocracia y a su posición de poder en la formación social, lo que está asociado estrechamente con los distintos papeles que ella cumple.

Por otra parte, en la medida que el Estado tiene como misión perpetuar un determinado sistema de dominación, el análisis de la forma cómo la cumple encuentra criterios más esclarecedores si a la vez se comprende la naturaleza y la situación peculiar de la burocracia en ese contexto, lo que no es posible si no es por medio de su imbricación en el Estado del cual es parte. Se parte aquí de un marco conceptual que tiene como base la existencia de la burocracia como un grupo social inmerso en un contexto político-social determinado, en el cual cumple también una misión política no siempre discernible fácilmente, pues es por medio de su acción global y no sólo de ciertas actividades de tipo administrativo como se hacen visibles objetivamente las distintas funciones que realizan para cumplirla. En Centroamérica no se conoce con la suficiente claridad el papel verdadero de la burocracia como parte integrante de la superestructura, por lo que no cabe ni conviene contemplarla desde una perspectiva de exterioridad con respecto de la misma. Esto supone apartarse, hay que reiterarlo, de la creencia bastante generalizada que le atribuye un papel meramente administrativo; esto es, como un instrumento neutro de apoyo a la política gubernamental y,⁴⁹ por lo tanto, simple ejecutora de una voluntad política superior que actúa en pos del "interés general".

El estudio de la burocracia desde esa perspectiva vendría, *a fortiori*, a constituir una contribución importante para el estudio del Estado mismo en Centroamérica, por cuanto el análisis del aparato administrativo y de su burocracia es uno de los temas principales a examinar dentro de una de las "avenidas" para ese objeto.⁵⁰ En efecto, una teoría de la burocracia sustentada en la realidad social es un ingrediente importante para desarrollar, desde perspectivas interpretativas y planteamientos diferentes, una teoría sobre el Estado actual en Centroamérica, por lo que investigar y explicar cambios en la estructura, las responsabilidades, la operación y la composición burocráticas de las organizaciones públicas, dentro de una perspectiva histórica y en función de conflictos sociales y políticos subyacentes a la sociedad, implica comenzar a explicarse buena parte del desarrollo del Estado actual.⁵¹

La razón de formularse un planteamiento como el que se ha venido bosquejando obedece a la necesidad de encontrar respuestas objetivas a preguntas tales como: ¿Cuál es el carácter del Estado actual en Centroamérica? ¿Cómo se relacionan Estado y sociedad? ¿Cuál es, o cuáles son, los papeles de la burocracia estatal? ¿Cuál es el carácter de las diversas conexiones específicas de la burocracia (y de los distintos grupos particulares que puedan

identificarse en ella) con otros "sectores" de la sociedad civil? Aunque en Centroamérica se han preparado trabajos monográficos orientados hacia el tratamiento de la problemática implícita en las dos primeras interrogantes anteriores, en ellos no aparecen planteadas, o si lo están es de manera muy minimizada, las diversas cuestiones que giran específicamente en torno al aparato burocrático y a los burócratas, sin cuyo examen no se puede lograr una teorización más comprensible del Estado en cuanto a su papel y sus relaciones concretas con la sociedad. La importancia de ello queda resaltada si se toma en cuenta que dichas relaciones pasan por la mediación de las distintas organizaciones que componen el aparato burocrático del Estado, por lo que éstas deben ser "localizadas" en el contexto de esas relaciones, como un paso encaminado a definir cómo el Estado afecta relaciones de clase por la vía de su control sobre la asignación y distribución de recursos sociales y económicos.

Lo que aquí interesa subrayar es que en el estudio de la burocracia resulta esencial el examen de las funciones generales que cumple el Estado para crear y mantener las condiciones de producción-acumulación,⁵² a fin de que la identificación y diferenciación que se descubran en la actividad estatal permitan determinar más objetivamente los papeles que cumple la burocracia estatal. Esto se comprende más si se toma nota de que al identificar y analizar la función central que cumple cada organización burocrática en la relación Estado y sociedad civil, conceptualizando de esa manera el "contexto organizacional" al nivel de la estructura social y política, se pueden determinar con precisión sus distintas "clientelas" y los distintos intereses en juego, lo que presenta una de las cuestiones más controversiales en el estudio de la burocracia. Esta no puede ser considerada como un grupo totalmente homogéneo ni cumpliendo de manera exclusiva un solo papel, sino dividida en "facciones" que proponen fines, o políticas para lograrlos, en función de las clases, fracciones de clase o grupos de presión a los que están vinculadas, en lo que no debe perderse de vista los intereses propios que como grupo social mantenga la burocracia.⁵³ De esto se comprende que el campo de las políticas públicas deviene una cuestión fundamental para los propósitos aquí enunciados, por cuanto el examen de los objetivos, el alcance y los límites de las mismas proporcionan un ámbito específico para analizar el relacionamiento entre las distintas clases y fracciones por medio de la mediación de las organizaciones burocráticas del Estado y, por consiguiente, esclarecer los papeles que cumple la burocracia.

Dentro del conjunto de aspectos y cuestiones específicas relacionadas con la problemática señalada al comienzo, sólo hay oportunidad de plantear en este trabajo algunos criterios relativos a la relación entre clases sociales y burocracia en lo que se refiere a la pertenencia de clase de sus miembros, e igualmente, a la forma cómo el reclutamiento de la burocracia es un proceso

que coadyuva a que exista una correlación entre la jerarquía establecida en la estratificación del aparato burocrático y la estructura social, a lo que están destinadas las dos secciones siguientes. Es necesario manifestar, antes de proseguir, que se reconoce aquí que para identificar y comprender las relaciones, y sus particularidades, de la burocracia con las categorías sociales de la sociedad en general, y en particular sus clases sociales, así como los papeles que cumple en esos relacionamientos, es necesario ir más allá del reconocimiento estructural de la determinación de clase de la burocracia. Sin embargo, ante la ausencia que existe en Centroamérica de estudios que proporcionen tal tipo de información, es conveniente plantearse en el estudio de la burocracia el análisis de aspectos como los antes mencionados.

7. Burocracia y Clases Sociales

Plantear el examen de este tema como parte de un marco conceptual para el estudio de la burocracia estatal no supone entrar en este trabajo a una discusión del concepto de clases sociales, tema éste abordado muchas veces con un alto contenido emocional y prejuicio ideológico.⁵⁴ Aunque no se pasan por alto las dificultades para conceptualizar las clases sociales en un contexto como el latinoamericano,⁵⁵ plantear la relación entre la burocracia estatal y las clases sociales requiere que queden explicitadas previamente dos consideraciones de orden conceptual.⁵⁶ La primera, que el concepto de clases sociales se refiere aquí a grandes grupos o categorías de individuos que en una formación social dada se distinguen básicamente entre sí por la posición objetiva y orgánica que ocupan y el papel que cumplen en el sistema productivo, por lo que su posición respectiva en la estructura social está determinada fundamentalmente por sus relaciones con los medios de producción y el mercado. La segunda, que la burocracia estatal no constituye una clase social ni una fracción de clase, aunque está relacionada estrechamente a la estructura de clases en virtud de las adscripciones o pertenencia de clase de sus miembros, según las clases o fracciones de clase de donde son reclutados. De esta manera quedan fuera de toda consideración en el marco del análisis las posiciones que sostienen que la burocracia constituye una nueva clase.

El estudio de la vinculación social que existe entre la burocracia estatal y a nivel desagregado el de sus distintos estratos con las clases sociales guarda la mayor importancia para quienes deseen tener una visión más objetiva de una formación social determinada. Analizar esa relación permite conocer, por una parte, la pertenencia de clase de los miembros de la burocracia; vale decir, las clases o fracciones de clase de donde proceden los distintos estratos de la burocracia. Por otra parte, hace posible identificar cuál es la clase-mantenedora en donde se reclutan las alturas o estrato superior de la burocracia y, a su vez, conocer si dicha clase o fracción coincide o no con la clase o fracción

hegemónica en el poder, lo que puede conducir a determinar el grado de autonomía relativa del aparato burocrático del Estado con respecto a esta última. Así, el análisis de esos aspectos permite adentrarse en el conocimiento de quienes son verdaderamente los miembros de esa categoría social específica que es la burocracia estatal, lo que es fundamental para comprender tanto los conflictos que en ciertos períodos se dan en el seno de la burocracia entre distintos grupos o sectores de la misma, como las razones subyacentes a las relaciones de orden económico, político e ideológico de la burocracia con las distintas clases o fracciones de clases sociales.

A ese respecto es importante considerar que la burocracia es un sistema de relaciones sociales en el cual intervienen las clases sociales por distintos conductos, en lo cual la cuestión a dilucidar es si lo hacen tal como son y actúan en la sociedad civil. Para ello tiene significado llegar a determinar no sólo el grado de "representatividad social" de la burocracia estatal, sino también la medida en la que las relaciones dentro de ésta se diferencian o no de la estructura de relaciones que prevalece en la sociedad civil.

Las anteriores razones sólo pretenden justificar la importancia de analizar este tema, sin duda uno de los más fundamentales para la comprensión de la posición y el papel que cumple la burocracia en una sociedad determinada. Pero el análisis científico de la burocracia también requiere que se precisen los elementos que constituyen una base teórica seria para estudiar cada uno de los temas que integran su problemática general. En el caso de la relación burocracia-estructura de clases existen algunos elementos que deben tomarse en consideración para un análisis más concreto del tema, uno de los cuales es el origen social de la burocracia en sus distintos niveles según las clases sociales de donde es reclutada.

La investigación del tema, para los efectos de analizar coherentemente sus distintos elementos, puede tener como punto de partida, según la perspectiva desde la cual se plantea en este trabajo el tratamiento de la burocracia, la cuestión relacionada con el origen social de la burocracia. No se trata simplemente de analizar el origen social junto con las características socioeconómicas de los miembros de los distintos estratos de la burocracia. La importancia de investigar este aspecto estriba en lo siguiente: la clarificación de una variable fundamental, la pertenencia de clase, facilitaría el adentrarse en el análisis de los otros elementos y así, por consiguiente, abrir el camino para el examen más objetivo de uno de los puntos medulares en el estudio de la burocracia, como es el de determinar los papeles que ella cumple en cuanto grupo que favorece un conjunto articulado de intereses, incluidos los suyos propios. En suma, el análisis del origen social de los burócratas proporciona bases para abordar, en una primera instancia, ciertos aspectos interrelacionados que son importantes después para el estudio más a fondo de la relación burocracia

estatal-clases sociales como son, entre otros; la composición social de la burocracia según su estratificación jerárquica y la representación de intereses de clase; la relación entre origen social y el comportamiento de los burócratas, manifestado en la formulación de políticas y toma de decisiones que enmarcan tanto el "qué" como el "para quién" de las actividades sustantivas del aparato estatal; la relación entre origen social y educación como factores determinantes en el reclutamiento de la burocracia y su incidencia en la estratificación ocupacional del sistema de organización particular del aparato del Estado.

8. El Reclutamiento de la Burocracia

La identificación de la extracción social de los miembros de la burocracia estatal es un dato sociológico importante porque permite distinguir su pertenencia de clase, esto es, las clases y fracciones de clase de donde proceden los distintos estratos de que se compone la burocracia en una formación social determinada. De la misma manera, permite conocer cuál es la clase mantenedora de los estratos superiores de la burocracia y si ella puede o no puede ser identificada con la clase o la fracción hegemónica del bloque en el poder. Si bien el funcionamiento particular de la burocracia como categoría social específica no está determinado directamente por esa pertenencia de clase,⁵⁷ ciertos aspectos relacionados con esta dimensión deben ser abordados en el estudio de la burocracia, pues su análisis sirve para aclarar el modo de adentrarse en el conocimiento del funcionamiento concreto del aparato del Estado.

Uno de esos aspectos que amerita un análisis detenido son los procesos y mecanismos por los cuales la burocracia estatal es reclutada. Ello porque tanto interesa conocer quiénes son, desde el punto de vista de su extracción social, las personas que integran la burocracia, como la forma y los requisitos exigidos para ingresar a sus distintos estratos. Además, la importancia del reclutamiento en el estudio de la burocracia es señalada por otro criterio de sentido común, como es el de que para entender lo que ella hace, o una organización particular, es necesario tener primero alguna idea de quiénes realizan sus tareas y para qué propósito.

El tema del reclutamiento de la burocracia es estudiado usualmente viéndolo como un proceso eminentemente técnico, en el cual la atención se centra en su eficacia como instrumento que asegura emplear la persona más idónea disponible para cada cargo burocrático. Si su examen persigue, además, conocer otros móviles posibles que subyacen a ese revestimiento técnico, el estudio del reclutamiento de la burocracia es útil para el propósito mencionado arriba, ya que parece difícil comprender cómo se opera ese

reclutamiento sin tener en cuenta la estructura social que existe en un momento determinado. En realidad puede argumentarse que existe una correlación entre esa estructura y la jerarquía burocrática, medida según el origen social de quienes ocupan las distintas posiciones dentro de esa jerarquía. A este respecto dos supuestos previos, los cuales pueden ser contemplados para la formulación de una hipótesis de trabajo, son relevantes por ahora para advertir la importancia de esa cuestión: uno, que las organizaciones burocráticas refuerzan frecuentemente la estructura de clases por medio de los procesos de reclutamiento de su personal; el otro, que los criterios para realizar la selección implícita en ese reclutamiento reflejan los criterios de quienes la practican.

No es posible encontrar las bases en las que se sustentan esos supuestos si el reclutamiento de la burocracia es examinado fuera del contexto de mecanismos administrativos y normas institucionales más amplios dentro de las cuales se lleva a cabo, relacionados a su vez con otros procesos y factores político-sociales, todos los cuales determinan en mayor o menor grado los criterios de valor del reclutamiento. Así, dentro de los límites de este trabajo, es obligado formular algunas consideraciones al respecto.

En los países centroamericanos los procesos de reclutamiento de la burocracia se han tornado más sutiles o "sofisticados" a partir del momento en que comenzaron a recibir asistencia técnica extranjera encaminada a "modernizar" la administración pública.⁵⁸ De manera especial la que ha sido destinada a institucionalizar los servicios civiles y sus correspondientes sistemas de mérito, pues ha llevado implícita la internalización en el país recipiente de ciertos "valores burocráticos" que hasta ese entonces eran exóticos, puesto que el reclutamiento se basaba fundamentalmente en criterios "adscriptivos" (en el sentido Parsoniano),⁵⁹ los cuales obligaron a introducir técnicas más modernas en los procesos involucrados al quedar incorporados normativamente como principios en las legislaciones respectivas. Dos de estos principios merecen mención especial por estar relacionados estrechamente con la cuestión central que aquí se plantea.

Uno de ellos es el principio de derecho al cargo, que procura asegurar la independencia y la neutralidad política de los funcionarios considerados de "carrera". En el caso de los países centroamericanos que han establecido el servicio civil, cuyo modelo de referencia es el norteamericano, están excluidos del régimen de carrera los niveles superiores de la burocracia y numerosos cargos clasificados como de "confianza" de estos últimos.⁶⁰ Aparte de que resulta innecesario indicar dónde se intenta garantizar la supuesta neutralidad de la burocracia, es también evidente que el proceso de reclutamiento establecido (indistintamente de que sea o no el seguido en todo momento) no rige para la cúspide de la burocracia. Una situación similar se da cuando no existe

el régimen de servicio civil, o éste no "ampara" a todo el conjunto de la burocracia, casos en los cuales los altos jefes de las organizaciones son reclutados por otros medios distintos a los establecidos en los estatutos o reglamentos de cada organización (v.g., elección hecha por el órgano legislativo, nombramiento o designación política, contratos especiales, etc.).

El segundo principio es el de igualdad de todos los ciudadanos para optar a los cargos públicos (en algunos países establecido constitucionalmente), que se supone estar garantizado por medio de la selección con base en el mérito. Obviamente, a este principio (indistintamente de que no siempre sea acatado en la práctica) sólo pueden acogerse quienes tienen capacidad económica (o "acceso" a ella) para alcanzar los distintos niveles de educación exigidos como preparación necesaria para cada cargo.⁶¹ De esta presentación esquemática de dichos principios quedan visualizadas ciertas características que moldean el reclutamiento de la burocracia. Por una parte, que existen distintos tipos de reclutamiento según ciertas categorías o distinciones que se introducen a la fisonomía de la burocracia (administradores o servidores públicos, funcionarios políticos, funcionarios sometidos a regímenes especiales, "empleados de confianza", etc.). Por otro lado, que para el reclutamiento del grueso de la burocracia, o sea los burócratas "de carrera" o simplemente los "administrativos", se han instituido una serie de requisitos para que la selección correspondiente esté basada en la competencia profesional o técnica (base para determinar el mérito), la cual es verificada por medio de una variada serie de pruebas o exámenes "abiertos".

Tomado al pie de la letra, la racionalidad funcional en la que se sustenta el sistema de mérito difícilmente puede ser discutida. Por una parte, la institucionalización de tal sistema ha tenido como uno de sus propósitos declarados el de poner límite al "botín político" (padrinazgo, favoritismo, compadrazgo, etc.) en el nombramiento y promoción de los miembros "de carrera" de la burocracia, especialmente para impedir cambios masivos de personal administrativo cuando un nuevo régimen o partido político pasa a ser el gobernante. Pero es interesante observar al respecto que mientras en los "países occidentales" también existen esos vicios de sus sistemas políticos, los cuales son considerados como evidencia de corrupción y malos manejos administrativos, otros países más bien han continuado con, o vuelto a instituir, sistemas no basados en el criterio del mérito, lo cual es justificado sobre razones de sus necesidades propias de desarrollo, entre las cuales se incluyen algunas de orden político.⁶² Además, en ciertos casos la consideración de características basadas en criterios de "adscripción", puede ser relevante para atender problemas o situaciones peculiares de una formación social determinada.

Por otra parte, la adopción del sistema ha perseguido la búsqueda de

eficiencia por medio del reclutamiento basado en el principio del mérito. Este propósito refleja un principio fundamental de la teoría weberiana de la burocracia, según la cual la razón decisiva para el avance de las organizaciones burocráticas ha sido siempre su clara superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización.⁶³ Por esto, una de las características definidoras del tipo ideal de Weber, es el reclutamiento basado en el mérito y las calificaciones técnicas.⁶⁴ De ahí que uno de los supuestos subyacentes al régimen de servicio civil (o cualquier análogo) es que la burocracia estatal ha de ser capaz de reclutar al mejor personal profesional o técnico posible, para lo cual el reclutamiento por mérito (exámenes de competencia abiertos) es el medio lógico para llenar los cargos disponibles.

Sin embargo, la tendencia a creer que la racionalidad atribuida al reclutamiento por mérito se “transmite” a quienes pasan por él, si se toma en cuenta el considerable énfasis puesto en la imparcialidad del carácter impersonal del proceso de selección, conduce a perder de vista ciertas características de la realidad en la cual se le aplica y, en consecuencia, algunas limitaciones importantes que se derivan del mismo. Esto puede ser especialmente perceptible cuando el reclutamiento por mérito es contrastado con la alternativa del nombramiento político. El primero parece entrañar una concepción más mecanicista del burócrata como el administrador “libre de valores” de programas, que administrará la ejecución de políticas públicas haciendo caso omiso de sus propósitos o impactos en la sociedad. En este modo de pensar es dado por sentado que criterios técnicos suficientes guiarán sus elecciones o preferencias y que su entrega a un programa o su rechazo del mismo tendrá poca influencia en el comportamiento de su actuación. Esta concepción del administrador no concuerda con las realidades. Numerosos ejemplos muestran que los burócratas nombrados por el sistema de mérito y, por tanto, supuestamente neutrales, no siempre actúan guiados por esos criterios si no más bien por sus preferencias o inclinaciones políticas. Esta circunstancia ha dado lugar, como consecuencia, a que existan grandes discrepancias en cuanto al número de cargos de la burocracia que se definen como de libre nombramiento político (especialmente aquellos que se consideran los más importantes para la formulación de políticas) y los que quedan comprendidos por el sistema de mérito.⁶⁵

Pero en la realidad de las cosas el sistema no es manejado con estricto apego a sus postulados básicos, lo que no es de extrañar, dado que tal trasplante “cultural” entra en choque con ciertas costumbres inveteradas que caracterizan a las relaciones sociales en las sociedades centroamericanas y que se manifiestan también en el ámbito burocrático. Aún en países que tienen establecido el servicio civil, los burócratas son reclutados generalmente según sus afiliaciones partidistas u otras consideraciones de orden político, de manera que los criterios de formación profesional y de capacidad técnica no son los

que siempre imperan para la selección y el reclutamiento de la burocracia, si bien al sistema se le mantiene vigente formalmente por servir para mantener el carácter *sine ira et studio* que se le atribuye al proceso.

Las discusiones en torno a esa cuestión no deben impedir, sin embargo, perder de vista el punto medular que subyace al sistema de mérito para la manipulación más técnica del reclutamiento de la burocracia: son relaciones de clase más que afiliaciones políticas partidistas lo que está en juego. En otras palabras, cuál es la clase que tiene el predominio en la burocracia y en particular de sus estratos superiores y por cuáles medios mantiene esa hegemonía de cargos estratégicos, e igualmente, cómo esa variable social no es alterada substancialmente por la movilización de funcionarios debida a cambios políticos usuales. Desde esta perspectiva es que el examen de reclutamiento de la burocracia adquiere importancia para la cuestión central señalada al comienzo.

Como quedó mencionado, la institucionalización del sistema de mérito ha perseguido introducir más carácter burocrático (en el sentido del tipo ideal weberiano) a las organizaciones públicas. Este punto debe ser subrayado por su importancia para el propósito que aquí se persigue, pues en organizaciones que tienen más acentuado ese carácter, el proceso de selección es un medio por el cual grupos de poder en la cúspide son capaces de mantener el control de la organización. Aunque tal selección sea en realidad la expresión de preferencias individuales basadas en un conjunto complejo de valores y actitudes internalizadas, el proceso de selección y sus efectos son racionalizados por esa élite como un medio indicativo de la búsqueda de personal profesional o técnicamente competente. Esta racionalización es evidente, por ejemplo, en la manera como a menudo se dice que esa selección depende de las calificaciones del candidato que obtiene el puntaje más alto en los exámenes de competencia, o en un conjunto de criterios que se alega son objetivos. Se argumenta, sin embargo, que la elección de esos criterios -dar un peso mayor a las cualidades de una personalidad que a las de otras, o la elaboración de indicadores cuantitativos de capacidad-, reflejan la preferencia de quienes seleccionan. A su vez, la manera por la cual la capacidad del candidato es racionalizada e interpretada, refleja el uso que se hace de la selección como un medio de mantener el control social.⁶⁶

Mas este control no se ejerce solamente en el proceso de reclutamiento y selección por la vía del sistema de mérito, sino que tiene su inicio, aunque de manera indirecta, en un estadio previo que determina quiénes son los que tendrán oportunidad de participar en los exámenes o concursos que establecen los criterios de selección para ingresar a la burocracia "administrativa" de carrera. Las calificaciones técnicas o profesionales están determinadas por los niveles de enseñanza exigidos para los distintos cargos de los escalones buro-

cráticos. Obviamente, según se asciende en la escala burocrática el nivel educativo exigido es más elevado.⁶⁷ El reclutamiento para cargos que intervienen o colaboran en la formulación de políticas y en la toma de decisiones básicas, que son los que aquí interesan primordialmente, requiere algún tipo de educación al nivel de secundaria.⁶⁸ Esto significa que existe una correlación clara entre la educación y el reclutamiento de la burocracia, lo que merece algún comentario.

Trabajos que han abordado esta cuestión señalan la existencia de ese vínculo, al grado que se sostiene que la burocracia está a merced del sistema educativo y que a pesar de las tentativas para hacer más accesible la educación post-secundaria, ésta se mantiene todavía como un santuario de las clases dirigentes y media. Esta circunstancia indica sin duda alguna la existencia de una desigualdad para el eventual ingreso futuro a los niveles superiores de la burocracia, en virtud de que para ello poseer una educación del nivel señalado es una necesidad virtual, oportunidad que en la mayoría de los países se encuentra disponible sólo para un puñado de niños de las clases populares.⁶⁹ Así, aunque las "oportunidades de educación" sean ampliadas (lo que no obsta para que la educación constituya una dimensión que contribuye a acrecentar la desigualdad económica y, por ende, la social),⁷⁰ en la práctica sólo pueden recorrer sus distintos ciclos quienes dispongan de los recursos para lograrlo y obtener así los certificados educacionales que los habiliten potencialmente para incorporarse a la burocracia.⁷¹

Así, el reclutamiento basado en el principio del mérito asegura la hegemonía de las clases dominantes y grupos medios en los estratos superiores de la burocracia estatal, debido a la correlación entre clase social y la capacidad o aptitud para tomar los exámenes y pruebas estandarizados, o en ausencia de éstos, simplemente los requisitos de preparación profesional o técnica, circunstancia que coloca a la "democracia" en una posición ambivalente, como el mismo Weber lo observó.⁷²

En el caso concreto de los países centroamericanos, no obstante la carencia de suficiente información empírica al respecto, puede suponerse que en los niveles medios a superiores de la burocracia predomina la llamada clase media (por ende, la clase mantenedora), ya que, por razones apuntadas, los miembros de dicha clase (en el sentido amplio en que usualmente es caracterizada), tienen una más alta probabilidad de ingresar a esos niveles de la misma que la de miembros de las clases obrera y campesina. La suposición se basa, además, en el hecho de que la burocracia civil es considerada una ocupación predominantemente de clases media y "alta", como lo muestran una serie de estudios realizados en una diversidad de países.⁷³

Partiendo de ese supuesto, puede entonces entrarse a precisar esa

característica social de la burocracia estatal para los efectos de su funcionamiento particular, dada la influencia de sus manifestaciones en el interior de la misma. Los miembros de los escalones medios a superiores de la burocracia adquieren o retienen una posición propia de dichas clases, y consecuentemente, su comportamiento burocrático puede estar determinado más directamente por las normas y los estándares de valor de las mismas. Así, en el caso de burócratas que proceden de clases ubicadas en la base de la estructura social pueden adoptar los valores de la clase mantenedora de la burocracia y, por tanto, asociar su comportamiento como burócratas a los intereses de ésta, los cuales también hace suyos al aliarse consciente o inconscientemente a ella.

Una burocracia así constituida y orientada será menos "representativa" de una comunidad social que se propone lograr rápidos y radicales cambios socioeconómicos de carácter fundamental, destinados a beneficiar las clases más bajas de la estructura social. Más bien la burocracia es vista como un instrumento clave por medio del cual la clase media (y por ende la dirigente) mantiene su posición superior *vis a vis* aquellas clases. Este hecho se ve manifestado de distintas maneras. Por ejemplo, los servicios para estas clases son atendidos usualmente por el personal menos calificado cuando un sector de la burocracia sirve a distintas clases, como puede observarse en el campo de la educación. Por otra parte, organizaciones que operan en el área social y prestan servicios a dichas clases llegan a "seleccionar" la clientela, utilizando para ello métodos orientados hacia normas y valores de la clase media para elevar el *status* de la organización, lo cual, en adición a los procesos de reclutamiento, refuerza el sistema de clases prevalectes.⁷⁴

A este respecto debe observarse que mientras un número significativo de burócratas está comprometido en actividades que interesan especialmente a ciertos grupos con mayor poder político y económico (v.g., industria, comercio, agricultura, política exterior, defensa), la mayoría de los clientes de las organizaciones públicas pertenecen a los segmentos más desposeídos de la población. Esto, como también ha sido observado, causa una situación bastante común en la cual burócratas de la clase media intentan dar soluciones adecuadas a problemas propios de la clase trabajadora y de otros grupos sociales marginados, cuyas "subculturas" desconocen.⁷⁵

Las argumentaciones anteriores son suficientes para mostrar el significado que tiene el estudio del reclutamiento de la burocracia, con propósitos de ayudar a explicar cuestiones de la índole planteada en este trabajo.

9. Dimensión Política de la Burocracia

Uno de los aspectos que en el estudio de la burocracia estatal en Centroamérica exige ser examinado desde un marco de referencia más realista es su

dimensión política, ya que su visualización desde esa perspectiva es crucial para desentrañar la misión que cumple dentro de una formación social. Debe haber una mayor toma de conciencia de que el estudio comprensivo de la burocracia, de la misma manera que el de cualquier fenómeno social, requiere interdisciplinaridad y que, por lo tanto, además de las organizativa-administrativa y sociológica, también debe examinarse dentro de dicha dimensión. Esto es consecuencia necesaria de que el estudio del aparato burocrático no es campo privativo de alguna disciplina social en particular, como ha quedado señalado en otra parte de este trabajo.

Plantear este tema como elemento importante en la construcción de un marco teórico-conceptual para el estudio de la burocracia, obedece a la necesidad de presentar algunas consideraciones en relación con la conocida dicotomía política-administración, pues en ella está implícita la cuestión relativa a la neutralidad de la burocracia, uno de los puntos medulares que deben ser aclarados previamente al encarar el estudio de la burocracia en su dimensión política. La controversia que gira en torno a dicha dicotomía estriba, como es sabido, en la posible autonomía de la administración pública como disciplina. En la evolución gradual de la administración pública como una disciplina, dos corrientes principales de pensamiento han surgido a ese respecto. Una es la que le confiere un ámbito propio, distinto del de la ciencia política, dándole de esta manera independencia, como corolario lógico de la separación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. La segunda, relativamente más reciente, la trata como una rama de la ciencia política por considerar que la administración y los procesos políticos están estrecha e inextricablemente vinculados. Los argumentos en favor de una y otra de dichas posturas continúan ensanchando el ya considerable espacio que el tema ocupa en la literatura, al grado que pareciera que tiende a convertirse en una discusión académica sin fin.

Ahora bien, la referencia a este asunto sólo pretende situar el centro axial de la cuestión medular que se plantea. El propósito no es sumarse a dicha discusión, pues entrar a argumentar si la administración pública tiene o no tiene autonomía como disciplina no viene a ser una cuestión muy relevante para lo que aquí se persigue. Esto no supone desconocer el valor doctrinal que tenga el tratar de demarcar los límites y el contenido de la disciplina de la administración, de manera particular respecto de las ciencias sociales consideradas más afines como es entre ellas la ciencia política,⁷⁶ especialmente si ayuda a arrojar luz sobre los aspectos de la realidad relacionados con la problemática planteada en dicha discusión. Pero este esfuerzo pierde parte de ese valor si en la práctica, en el campo de lo real, no contribuye a dilucidar el problema de establecer en dónde radican las líneas o cortes precisos que dividan papeles políticos y administrativos dentro del aparato burocrático del Estado, cuya utilidad, por otra parte, es puesta aquí en entredicho a pesar de

la costumbre largamente aceptada de distinguir en todo sistema político esos dos órdenes o niveles en el gobierno. Esto porque, como se explica más adelante, la dificultad para demarcar nítidamente esos papeles unos de otros se debe en gran medida a que no es posible cercenar la dimensión política de la administración pública. Además, se tiene en consideración que la discusión en torno a la mencionada dicotomía surgió a raíz de una situación particular de carácter ético a que se vio enfrentada la administración pública norteamericana a mediados del siglo pasado,⁷⁷ la cual trató de ser solucionada de acuerdo con su peculiar sistema político constitucional y cuyos supuestos lograron gran arraigo en la naciente base doctrinal de la disciplina.⁷⁸ Por consiguiente, es válido cuestionar lo adecuado de esa premisa doctrinal cuando se le trata de aplicar acriticamente en otros contextos, pues ello puede conducir a interpretaciones erróneas a quienes se ocupan de estudiar el problema burocrático, especialmente si se tiene en cuenta que en el campo de la disciplina no se ha logrado establecer teóricamente una distinción nítida entre lo que es político y lo que es administrativo.⁷⁹

Lo sorprendente es, sin embargo, que a pesar de que la segunda de las corrientes arriba mencionadas ha significado una innovación en el pensamiento relativo al tratamiento del tema que aquí se plantea, la tesis doctrinal de la neutralidad política de la burocracia estatal predicada por la primera de ellas persiste todavía en muchos países.⁸⁰ Esa tesis es la que prevalece en los países centroamericanos, en donde la supuesta neutralidad de la burocracia se toma como dada, lo que viene a constituir un serio valladar conceptual para un estudio más realista de la misma, pues el punto de partida en cuanto a su dimensión política más bien debe ser el de examinar qué alcances tiene su proceso de "politización". Esta posición implica erradicar los supuestos en que se sustenta esa pretendida neutralidad burocrática, mito éste que si no fue originado totalmente, al menos fue fortalecido por la postura ideológica subyacente a la asistencia técnica dirigida a "modernizar" la administración pública, en especial aquélla que ha sido encaminada a institucionalizar los servicios civiles y sus correspondientes sistemas de mérito, pues ha llevado implícita la internalización en el país recipiente de ciertos valores, entre ellos el de neutralidad política, como ha quedado advertido en otra parte de este trabajo. Esta referencia al papel que ha jugado la asistencia técnica no es marginal y cuyo impacto en la "modelación" formal y en la actuación del aparato burocrático debe ser examinado en un estudio comprensivo de la burocracia, pues la "filosofía del universalismo administrativo" que se ha preconizado por medio de ella a la vez que ha perseguido la transferencia de teorías y técnicas, también ha llevado aparejado como otro de sus propósitos evitar la politización de la burocracia, en estrecho acuerdo con los objetivos de la política exterior del país que presta la asistencia técnica.⁸¹ No extraña entonces que la idea de un servicio civil tecnocrático y apolítico desarrollada en Europa y Norteamérica y luego exportada a sus "áreas de influencia" se

encuentre bajo crecientes ataques aún en sus mismos lugares de origen y sea rechazada decisivamente en muchos de los llamados países en desarrollo.⁸²

Un marco conceptual para el estudio de la burocracia estatal que abarque integradamente sus distintas facetas y manifestaciones, requiere que se rechace la validez de una tesis que todavía mantiene bastante predominio en la enseñanza académica de la administración pública y en la práctica de la reforma administrativa, debido a la influencia de la literatura y de los modelos administrativos modernizantes norteamericanos. En otros términos, apartarse de la creencia, bastante generalizada en el contexto centroamericano, que atribuye a la burocracia estatal, especialmente por quienes se apegan a "reelaboración" estrecha que los sociólogos norteamericanos hicieron de la concepción weberiana, un papel exclusivamente administrativo,⁸³ esto es, considerarla como un instrumento neutral de apoyo a la política gubernamental y, por tanto, en la práctica una mera ejecutora de decisiones política. Desmitificar esa neutralidad no significa dejar de reconocer que la burocracia implica cuestiones técnicas, pero no por esto se puede sostener que lo que ocurre en su seno no es político. Creer que la burocracia actúa separada totalmente de la política y que los burócratas son apolíticos, no sólo es una idea alejada de la realidad sino además ilusoria y hasta absurda.⁸⁴ La burocracia es ante todo un fenómeno social de naturaleza eminentemente política que no existe ajeno al problema de la dominación, debido a su pertenencia al aparato del Estado. En este sentido debe tomarse nota de que en cualquier sistema político, el aparato se caracteriza por cumplir una función de dominación y regulación social, con el fin de actuar manipulativamente sobre los conflictos sociales para mantener tal dominación y lograr un mínimo de cohesión social. Por lo tanto, institucionaliza los organismos especializados que le permitan cumplir aquella función, por medio de los cuales aplica una serie de disposiciones, medidas e instrumentos para materializarla. Es evidente, pues, que el aparato burocrático cumple una cuota considerable de esa función del sistema.

Lo político en la burocracia es innegable si se comprende su participación en las decisiones y políticas públicas. Por ello, en el tratamiento de la cuestión política para el estudio de la burocracia el interés debe centrarse en la parte que juega la burocracia en la formulación, la determinación del contenido y la puesta en práctica de las políticas estatales. Si se reconoce que la distinción entre formulación e implementación de políticas es muy sutil, por lo que ambas instancias no pueden ser totalmente separadas, el examen de la participación de la burocracia en la formulación de políticas adquiere mucho significado para reconceptualizar el tema de la dimensión política de la burocracia estatal. Para ello basta observar, para concluir, que la burocracia viene incursionando de manera creciente en el proceso político, lo que es particularmente cierto en el caso de los llamados países en desarrollo, en los

cuales el grado en que la burocracia se involucra en la formulación de políticas es excepcionalmente alto. Esto es más notorio al examinar el grado de participación de los estratos superiores en las políticas de desarrollo, la cual resulta a veces decisiva debido a la posición clave que ocupa en la estructura de poder del aparato del Estado.

10. Los Aspectos Organizativos-Administrativos de la Burocracia y la Teoría de la Organización

Debido a los propósitos del trabajo en las secciones precedentes se ha prestado atención especial a ciertas cuestiones importantes de la problemática social y política involucrada en el estudio de la burocracia. Pero éste necesariamente envuelve también el análisis de los aspectos pertenecientes a la dimensión organizativa-administrativa del aparato burocrático, una serie de los cuales quedaron mencionados al precisarse el segundo sentido que reviste el significado de burocracia, a la vez que se hizo una observación sobre el aporte de la teoría de la organización para esos propósitos. Es necesario plantear algunas consideraciones adicionales a ese respecto, aunque sea brevemente, puesto que al carácter de las organizaciones públicas y las peculiaridades del contexto en el cual actúan exige tomar nota de las limitaciones que el paradigma predominante de la teoría de la organización presenta para un adecuado tratamiento teórico y metodológico de esos aspectos.

En primer lugar, el conjunto de perspectivas y corrientes conocido convencionalmente como "teoría de la organización" es un producto histórico que surgió para solucionar los problemas organizacionales y controlar la fuerza de trabajo en el contexto de la empresa capitalista, a raíz de las dificultades a que se vio enfrentada con motivo de la segunda revolución industrial. Como consecuencia, el campo ha estado dominado desde un principio por una diversidad de teorías y modelos racionalistas y funcionalistas, impregnados de una ideología que trata de reproducir y de legitimizar las bases de la expansión del capital por la vía de aquella forma organizativa.

En segundo lugar, como un derivado de lo anterior, dentro de esa diversidad de teorías y enfoques no existe un conjunto integrado y coherente de conceptos que puedan ser considerados propios de la organización pública en general, lo que muestra el sesgo en el desarrollo de ese campo. Aunque para solventar esta seria limitación, muchos sostienen que los "principios" de la teoría de la organización son aplicables a cualquier tipo de organizaciones, incluidas las gubernamentales, el hecho de que sus supuestos fundamentales y desarrollos se sustentan fuertemente en el análisis de organizaciones industriales y comerciales, advierte lo inadecuado y hasta los riesgos que encierra tener como absolutamente válido su aplicación indiscriminada a las organizaciones

públicas. La circunstancia de que “los ‘teóricos de la organización’ huelen fuertemente a la fábrica norteamericana” como alguien ha observado,⁸⁵ es suficiente para no perder de vista el sesgo ideológico subyacente a la teoría.

Desde otro ángulo, el grueso de la teoría se concentra casi de manera exclusiva en los problemas y relaciones internas de la organización, especialmente en el ámbito de la sociología organizacional, sobre la base de “aplicaciones” y modificaciones del tipo ideal de burocracia formulado por Weber. Esto se explica por la permanente búsqueda de racionalidad instrumental que caracteriza al paradigma del pensamiento y la práctica gerenciales dominante en el contexto de los países de capitalismo avanzado, lo que ha conducido a que el propósito de la teoría de la organización coincida con el de la teoría del *management*, como es el de aumentar el valor de la eficiencia por medio de un ajuste de los valores relativos de los *outputs* sobre los *inputs*.⁸⁶ La misma orientación axiológica impera en los desarrollos más recientes que han tratado de superar las limitaciones que se le señalan al modelo weberiano, como sucede con los enfoques que amplían el campo de análisis de la organización al de su contexto inmediato, con miras a determinar el grado de influencia de éste en la productividad (eficacia y eficiencia) organizacional, como es el caso de la perspectiva de las relaciones interorganizacionales y de la “teoría de la contingencia”. Sin embargo, el nivel de análisis sigue siendo el organizacional y las contingencias del medio se reducen a las que presenta la situación del mercado.

Debido en gran medida a razones como las expuestas anteriormente, la teoría de la organización ha entrado en un periodo de crisis, que afecta profundamente las bases y compromisos teóricos, metodológicos y prácticas fundamentales de este campo.⁸⁷ Esto plantea el problema medular por el cual se ha abordado este tópico. El estudio de la burocracia que tenga a la sociedad como el marco de referencia, al considerar los aportes que puedan encontrarse en la teoría de la organización para el análisis de los aspectos organizativo-administrativos del aparato del Estado, debe ponderar no sólo el carácter “intracultural” de la teoría para determinar su grado de aplicabilidad en el contexto de que se trate, sino que también, de manera especial, tanto las cuestiones controversiales que generalmente están omitidas en la literatura dedicada a ese campo, como los factores que han originado aquella crisis, determinada por su orientación ideológica.

En efecto, un marco de referencia social para el estudio de las organizaciones públicas cuestiona necesariamente el sesgo ideológico de la teoría de la organización. Esta, al escoger por su propia elección un marco de referencia organizacional en vez de uno social, tiende a ser conservadora. Al recurrirse a ella su uso está consagrado a la gestión y a las necesidades de sostenimiento

de las burocracias públicas, e ignora su papel en el mantenimiento de las relaciones de clase y del orden político y económico como un todo.⁸⁸

Frente a la incapacidad de las teorías y enfoques comprendidas en el paradigma dominante en la teoría de la organización para analizar y explicar la problemática organizacional a la luz de la realidad social en la que interactúan las organizaciones, una serie de conocidos teóricos en el contexto anglosajón han planteado perspectivas basadas en categorías y proposiciones de la teoría marxista, como alternativas para desarrollar una teoría más adecuada para el estudio de las organizaciones, incluidas las públicas.⁸⁹ Lo anterior, por demás explicable debido a que ninguna teoría de las organizaciones tiene posibilidades de ser viable si no está inserta dentro de una teoría de la sociedad tal como se ha argumentado más arriba, señala sobradamente las razones que existen para tomar nota de las deficiencias e inconsistencias de la teoría predominante en cuanto a su contribución para el análisis y explicación de la problemática organizativa del aparato del Estado.

En el caso de los países centroamericanos los estudios e investigaciones sobre la burocracia estatal deben perseguir, por lo tanto, como uno de sus propósitos principales, la construcción de conceptos y desarrollo de planteamientos teóricos capaces de contribuir a penetrar y explicar objetivamente la compleja realidad de la burocracia. Sin haberse propuesto alcanzar tal propósito, este trabajo fue preparado como reacción frente a esa necesidad.

NOTAS

- 1 El término Estado está referido en este trabajo al aparato del Estado, esto es a la maquinaria que cumple la función de dominación política y realiza las actividades técnico-administrativas del mismo.
- 2 Como la califica Blau al estudiarla como un tipo de organización. Véase Peter M. Blau, con la colaboración de Marshal W. Meyer, *La Burocracia en la Sociedad Moderna*, 3a. ed., Buenos Aires, Paidós, 1974, pág. 17.
- 3 Sobre este problema de los valores véase Nicos P. Mouzelis, *Organization and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*, Chicago, Aldine, 1969, págs. 170-171, (editado en español: *Organización y Burocracia. Un Análisis de las Teorías Modernas sobre Organizaciones Sociales*, Barcelona, Ediciones Península, 1973); Alejandro Nieto García, "El Pensamiento Burocrático", *La Burocracia*, Volumen 1, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, págs. 30-35.
- 4 Para la distinción entre teoría-marco conceptual y teoría contenido véase Mouzelis, *op. cit.*, págs. 177-178.
- 5 *Ibid.*, pág. 174.

- 6 No obstante las severas críticas que desde los primeros años de la década pasada han sido enderezadas contra la administración comparada "estilo CAG", particularmente por su posición etnocentrista, sus modelos abstractos (v.g., "sociedades prismáticas", "modelo sala", etc.) no compatibles con las realidades a las cuales estaban referidos y su sujeción metodológica a la *comparative politics*, hay quienes sostienen que aún "no está muerta" y que sus posibilidades escasamente han sido explotadas. Ver al respecto Charles T. Goodsell, "Client Evaluation of Three Welfare Programs: A Comparison of Three Welfare Programs", *Administration & Society* (hasta 1974 llamada *Journal of Comparative Administration*), Volumen 12, No. 2, August 1980, págs. 126-136. Sin embargo, las limitaciones de la administración comparada siguen sin ser superadas como este mismo artículo lo muestra, el cual, por otra parte, no es un estudio comparativo "internacional". Para examinar el "estado del arte" en este campo véase los varios trabajos publicados en *Public Administration Review*, Volumen 36, No. 6, November-December 1976, dedicado enteramente al tema.
- 7 Véase, por ejemplo, Klaus von Beyme, *Teorías Políticas Contemporáneas*, 2da. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, pág. 208; Ciro F. S. Cardoso y Héctor Pérez Brignoli, *Los Métodos de la Historia*, México, Editorial Grijalbo, 1979, págs. 348-349.
- 8 Aunque esos trabajos no escapan a las críticas que ya se formulan contra el "paradigma" de la teoría de la organización dentro del cual han sido elaborados, metodológicamente ofrecen claras ventajas sobre el enfoque estudios de caso (*case studies*) para la comparación sistemática de un número grande de organizaciones a fin de establecer relaciones entre sus características, según la definición general de método comparativo dada por Peter M. Blau, "The Comparative Study of Organizations", *Industrial and Labor Relations*, Volumen 18, 1965, pág. 323.
- 9 Véase George A. Shipman, "Synthesis-Summary and Conclusions" en Preston P. Le Breton, ed., *Comparative Administrative Theory*, Seattle, University of Washington Press, 1968, pág. 347.
- 10 Véase, por ejemplo, Kingsley Davis, "La Comparación Internacional en las Ciencias Sociales: Problemas y Soluciones", *International Population and Urban Research*, Berkeley, University of California, Reprint No. 192, 1965.
- 11 Ver al respecto Beyme, *op. cit.*, pág. 175.
- 12 Véase Beyme, *op. cit.*, pág. 180.
- 13 Para precisar, la clasificación es un asunto de "uno u otro"; la comparación una cuestión de "más o menos". Véase Arthur L. Kalleberg, "The Logic of Comparison: A Methodological Note on the Comparative Study of Political Systems", *World Politics*, 19, 1966, pág. 81.
- 14 Véase Adam Przewoski and Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley, 1970, pág. 10. Ver también Giovanni Sartori, "Concept Misformation in Comparative Politics", *The American Political Science Review*, Volumen LXIV, No. 4, December 1970, págs. 1033-1053; Cardoso y Pérez Brignoli, *op. cit.*, págs. 348-349, 350-351.
- 15 Véase L. Kalleberg, *op. cit.*, pág. 81

- 16 Véase Sartori, *op. cit.*, pág. 1035.
- 17 Para consideraciones metodológicas sobre la dimensión histórica véase, por ejemplo, Sylvia L. Thrupp, "Diachronic Methods in Comparative Politics", en Robert T. Holt and John E. Turner, eds., *The Methodology of Comparative Research*, New York, The Free Press, 1972, págs. 343-358; German Carrera Damas, et. al., *Analysis of the Socio-Historical Process in Latin America. An Approach to Methodological Concepts*, Vienna, Vienna Institute for Development, occasional paper 76/3; Beyme, *op. cit.*, págs. 117-127. Para trabajos que abordan la cuestión histórica con un enfoque marxista, véase Adelaida Plasencia, comp., *Metodología de la Investigación Histórica*, México, Ediciones Quinto Sol, s.f.e.
- 18 Varios de los usos que se le dan al término son señalados por Bengt Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization*, Beverly Hills, California, Sage, 1977, págs. 16-19.
- 19 Lefort, por ejemplo, examina críticamente los aspectos que causan y perpetúan las dificultades que encuentra la teoría con respecto a la conceptualización de la burocracia. Ver Claude Lefort, "What is Bureaucracy?", *Telos*, No. 22, Winter 1974-1975, págs. 31-64. Nicos P. Mouzelis dedica parte de su obra a plantear esas dificultades, pero concentra su análisis de la burocracia en el tipo de organización formal que posee un cierto número de las características específicas del modelo weberiano. Ver su obra citada. Por su parte Nieto García ha realizado un enjundioso y sistemático esfuerzo para responder a las preguntas que se derivan de las dificultades para determinar el concepto de burocracia. Ver su obra citada.
- 20 Se reconoce aquí, por supuesto, que el estudio de quienes están incorporados en las carreras militar y policial no es menos importante que el de aquéllos que lo están en la administrativa. Sin embargo, aunque al dejarlas por fuera, el examen del aparato total del Estado queda incompleto, la penuria de la información disponible y la dificultad obvia para obtenerla o verificarla impiden su inclusión. Con relación a esta última como bien lo nota Lapierre, la policía cuenta con menos historiadores y, sobre todo, con menos sociólogos que la estudien, en comparación con el ejército. Mas aún, "ella es un objeto que se sustrae al estudio: una policía se halla más dispuesta a recoger informaciones acerca de los otros grupos que a facilitarlas acerca de ella misma. Y, sin embargo, es el más importante instrumento con que cuenta el poder público para la ejecución de las decisiones políticas en los Estados modernos, cualquiera que sea su régimen económico . . . El volumen, la organización y el funcionamiento de su aparato policíaco son elementos que el investigador no debería descuidar cuando compara los sistemas políticos, aunque las más de las veces se vea obligado a ello por falta de documentación y de posibilidades de observación". Jean William Lapierre, *El Análisis de los Sistemas Políticos*, Barcelona, Ediciones Península, 1976, pág. 235.
- 21 Para estos dos sentidos que reviste el concepto de burocracia véase Nicos Poulantzas, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1971, págs. 434-436.
- 22 Esta afirmación no niega la existencia de numerosos trabajos que han encarado diferentes aspectos del tema, la mayoría de ellos del tipo estudios de caso.

- 23 Acerca de esta situación y también respecto de estudios comparativos al nivel de teorías de rango intermedio y más globales ver Jack W. Hopkins, "Contemporary Research on Public Administration and Bureaucracies in Latin America", *Latin American Research Review*, Volumen IX, No. 1, Spring 1974, págs. 109-139. En otro trabajo se señala que dentro de una amplia literatura norteamericana dedicada al estudio de las élites y sistemas políticos de la región hay pocos estudios empíricos acerca del papel político de las burocracias latinoamericanas y menos aún de los que abordan este tema específico a nivel teórico. Véase Jerry L. Weaver, *Bureaucracy During a Period of Social Change: The Guatemalan Case*, Austin, University of Texas, Institute of Latin American Studies, LADAC occasional papers, Series 2, No. 2, 1971, pág. 8 y ss. (También publicado en Clarence E. Thurber and Lawrence S. Graham, eds., *Development Administration in Latin America*, Durham, N. C. Duke University Press, 1973, págs. 314-361. Para otras referencias bibliográficas de trabajos y tesis doctorales que versan sobre la burocracia latinoamericana véase Manindra K. Mohapatra and David R. Hages, *Studies on Public Bureaucracy: A Selected Cross-National Bibliography*, Chicago, Council of Planning Librarians, Exchange Bibliography No. 1385-1386, 1387, págs. 102-108. Esta bibliografía incluye sólo trabajos escritos en idioma inglés y abarca a países del Caribe que se han independizado del dominio británico.
- 24 Véase al respecto Win Crowther y Gilberto Flores, *Problemas Latinoamericanos y Soluciones Estadounidenses en Administración Pública*, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Administración, 1970; Rogerio Feital S. Pinto, *La Ecología Política del Banco Nacional de Desarrollo Económico del Brasil (BANDE)*, Washington, Organización de Estados Americanos, Unidad de Administración Pública, 1969, págs. 7-11. Para una relación más pormenorizada de este papel de "consumidor" de teorías administrativas elaboradas en los Estados Unidos de Norteamérica, ver Beatriz Wahrlick, "Evolução das Ciências Administrativas na América Latina", *Revista de Administração Pública*, Fundação Getulio Vargas, Volumen 13, No. 1, January-March 1979, págs. 31-68.
- 25 Véase Sara S. McLanahan, "Organizational Issues in U. S. Health Policy Implementation: Participation, Discretion and Accountability", *Burocracy in the Eighties* (W. Boyd Littrell and Gideon Sjöberg, Special Issue eds.), *The Journal of Applied Behavioral Science*, Volumen 16, No. 3, July-September 1980, págs. 354-355. Para un examen crítico de dicho paradigma desde una perspectiva latinoamericana véase Oscar Oszlak, *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Desarrollo (CEDES), Documento CEDES/G.E. CLACSO/No. 8, 1977; Viviane B. de Márquez and Rainer Godau S., *Latin American Bureaucracy as the Ugly Looking-Glass Self of Organization Theory*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1978, mimeo. Con modificaciones traducido al español con el título *Burocracia y Sociedad: Una Perspectiva Latinoamericana*, para ser publicado en un libro sobre la burocracia estatal cuyo compilador es Oszlak.
- 26 En una revisión de la literatura sobre burocracia publicada en idiomas español, inglés y portugués desde 1969 a la fecha (la revisión no incluyó tesis de grado), se identificaron los siguientes trabajos: Charles F. Denton, "Bureaucracy in an Immobilist Society: The Case of Costa Rica", *Administrative Science Quarterly*, Volumen 14, No. 3, September 1969, págs. 418-425; Charles F. Goodsell, "The Program Variable in Comparative Administration: Postal Service", *International Review of Administrative Sciences*, Volumen XLII, No. 1, 1976, págs. 33-38 (estudia comparativamente algunos aspectos de las administraciones postales de

Costa Rica y de los Estados Unidos de Norteamérica); Herman D. Luján, "La Hipertrofiada Burocracia de Guatemala", en *Estudios sobre Administración Pública en Guatemala*, Guatemala, Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, 1969, págs. 3-13; Herman D. Luján, "The Bureaucratic Function and System Support: A Comparison of Guatemala and Nicaragua", *Comparative Politics*, Volumen 7, No. 4, July 1975, págs. 559-576; Joel G. Verner, "Characteristics of Administrative Personnel: The Case of Guatemala", *Journal of Developing Areas*, October 1970, págs. 73-86; Joel G. Verner, "Material Util para el Estudio de Recursos Humanos en el Sistema Administrativo de Guatemala", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 60, abril-junio de 1970, págs. 247-263; Joel G. Verner, "Los Recursos Humanos y la Burocracia Guatemalteca", en Herman D. Luján, ed., *Estudios sobre Administración Pública en Guatemala*, Guatemala, Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, 1969, págs. 131-166; Guy E. Pitras and Charles F. Denton, "Bureaucracy Performance. Case Studies from Mexico and Costa Rica", *Journal of Comparative Administration*, Volumen 3, No. 2, August 1971, págs. 169-187; Jerry L. Weaver, *Bureaucracy During a Period of Social Changes*, op. cit.; Jerry L. Weaver, "The Political Elite of a Military-Dominated Regime: The Guatemalan Example", *Journal of Developing Areas*, Volumen 3, No. 3, April 1969, págs. 373-388; Jerry L. Weaver, "Las Fuerzas Armadas Guatemaltecas en la Política, 1969", *Aportes*, Revista de Estudios Latinoamericanos, No. 12, abril de 1969; Jerry L. Weaver, "Role Expectations of Latin American Bureaucrats", *Journal of Comparative Administration*, Volumen 4, No. 2, August 1972, págs. 133-166 (en este artículo se examinan datos relativos a la burocracia de Guatemala). Cabe citar también las siguientes obras en las cuales se abordan aspectos generales de la burocracia: Gary Wynia, *Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America*. Madison, The University of Wisconsin Press, 1972; Charles F. Denton, *Patterns of Costa Rican Politics*, Boston, Allyn and Bacon, 1971.

- 27 Como el ensayo de Ronald Fernández Pinto, "Estabilidad y Sub-Desarrollo: Un Análisis Preliminar de la Burocracia en Costa Rica", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No. 11, abril de 1976, págs. 17-40. Fernández también aborda la cuestión del proceso decisorio y la burocracia estatal costarricense en su trabajo *Análisis Político y Desarrollo Político: América Latina*, Tomo II, San José, Costa Rica, Centro de Investigación y Adiestramiento Político-Administrativo, s.f.e., págs. 210-230, 246-251. En otro trabajo se aborda la cuestión desde el ángulo de la integración económica regional: Miguel Angel Reyes, "Emergencia de la Tecnoocracia-Implicaciones Estructurales e Ideológicas del Anteproyecto que Crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana", *Política y Sociedad*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Ciencias Políticas, Segunda Epoca, No. 1, enero-junio de 1976, págs. 9-34.
- 28 Se nota aquí la influencia de la corriente de pensamiento promovida por el *Comparative Administration Group* y en general por la mayoría de los escritores norteamericanos que se integraron a la corriente de la llamada administración para el desarrollo. No es de extrañar entonces que en esos trabajos se apliquen a estos países adjetivos revestidos de una alta dosis de etnocentrismo, tales como sociedades en transición o "transicionales" (*transitional societies*), o bien sociedades "inmóviles" o "inmovilizadas" (*immobilist societies*).
- 29 En algunos de esos casos el examen de la síntesis de la metodología utilizada, conduce incluso a pensar que los resultados presentados son poco fidedignos.

- 30 La literatura latinoamericana sobre el tema de la reforma administrativa es copiosa y aumenta sin cesar. Para compendios recientes que incluyen trabajos e informes referidos a los países centroamericanos véanse, por ejemplo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ed., *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*, México, 1979; Instituto Nacional de Administración Pública, ed., *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, México, 1975; División de Administración Pública y Finanzas (Naciones Unidas) y Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, Gobierno de México, *Manual de Administración Pública para el Desarrollo. América Latina y el Caribe (Borrador Final)*, México, mayo de 1980, Volumen I, esp. Capítulo 6, Mimeo.
- 31 Labor por demás estéril. Una de las características más notorias de los llamados programas de reforma administrativa, a la vez que constituye una de sus más serias deficiencias, es la ausencia de evaluaciones, al menos sistemáticas y fidedignas, sobre el grado de avance y sobre todo de los resultados de las medidas que llegan a ser puestas en práctica. Por otra parte, cuando se proclaman ciertos logros, éstos son resaltados en función de la implantación de medidas de tipo organizativo formal y jurídico que dicen más al interior del aparato administrativo (su estructura y funcionamiento "racional") y a su "modernización", más no del logro de los objetivos "substantivos" establecidos en los planes de desarrollo, para lo cual supuestamente están destinadas las reformas administrativas.
- 32 Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo 1972-1982 "Gregorio José Ramírez"*, San José, Costa Rica, 1979, págs. 185 y 187.
- 33 Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, Plan Nacional de Desarrollo 1979-1983, Tomo: *Desarrollo Administrativo*, Tegucigalpa, 1979, págs. iii y 2. (Subrayado nuestro).
- 34 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, *Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público*, Guatemala, 1978 págs. 2 y 3. (El subrayado pertenece al texto citado).
35. Esta sujeción de la reforma administrativa a las necesidades de los programas de desarrollo tiene otra consecuencia digna de mención: deja por fuera del campo de acción directa de aquélla a una serie de organismos "no desarrollistas", que a pesar de no tener asignadas responsabilidades concretas en la ejecución de las actividades "sustantivas" de desarrollo, cumplen tareas que constituyen una parte esencial del papel global del aparato estatal.
- 36 Existen por supuesto otras diversas razones, de mayor peso, que explican esa situación. Las que aquí se mencionan son sólo dos de las que pueden atribuirse al mismo aparato estatal.
- 37 Dentro de este orden de ideas, cuando frente a ciertas situaciones corresponde hablar de fracasos de la reforma, las causas de éstos no deben encontrar su asilo en lugares comunes o buscarse solamente en la ineficacia de las técnicas o "modelos" utilizados, sino en que éstos han estado desprovistos, deliberadamente o no, de los fundamentos o elementos que les hagan eficaces para cambiar las relaciones de base del aparato burocrático, cambios sin los cuales los verdaderos objetivos del desarrollo son inalcanzables.

- 38 El comentario trasciende lo que se entiende por "sistema de planificación" tal como éste está institucionalizado en Centroamérica, ya que esta concepción organizacional ha conducido a un diseño "asistémico" del *proceso* de planificación.
- 39 Lo expuesto en este párrafo es sólo una relación sucinta y fragmentada de un problema más amplio que experimenta la planificación del desarrollo en Centroamérica. El lector familiarizado con el tema conocerá innumerables documentos e informes que tratan de explicar las deficiencias de la planificación y sus repercusiones en el plano administrativo, por lo que se considera innecesario la cita de referencias sobre el particular.
- 40 Esta circunstancia da pábulo para pensar hasta qué grado los problemas o dificultades identificados en los diagnósticos no reflejan también alguna medida de subjetividad o sesgo en la manera de visualizar la situación administrativa. Aplicándola a este caso puede tener alguna validez la observación de que "... tal vez la expresión 'dificultades' de la organización constituya una denominación diplomática de lo que son en realidad las dificultades de quienes ocupan posiciones de autoridad". Ver David Silverman, *Teoría de las Organizaciones*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1975, pág. 154.
- 41 Aunque sea como una breve acotación al margen, es de mencionar que entre esas causas se encuentra la resistencia, unas veces activa y otras pasiva, con que tropiezan reformas que envuelven medidas que de alguna manera afectan los privilegios estatutarios de que gozan la burocracia tipo "cuello blanco", o bien los intereses propios que tenga como una categoría social. Esas resistencias pueden tener lugar tanto en la etapa en que la reforma es preparada y no se ha tomado la decisión de llevarla a cabo, como después de ésta durante el proceso de su ejecución. En el caso de algunas experiencias concretas se ha observado que "... el método progresivo y experimental finalmente adoptado para evitar una hostilidad que paralice la aplicación de la reforma 'es uno de los procedimientos por los cuales la administración tiende a reservarse el poder de decisión'. *En tales condiciones, únicamente las reformas de adaptación pueden llevarse a cabo; ninguna reforma de transformación cuenta con posibilidades de triunfar.* Así pues, el análisis comparativo de los sistemas políticos más organizados no puede dejar de plantearse el problema de la burocracia, que no es únicamente el tipo de organización racionalizada descrito por Max Weber, ni el conjunto de disfuncionamientos y de círculos viciosos analizado por Michel Crozier, sino también el poder social y político de una categoría privilegiada ...". Jean-William Lapierre, *op. cit.*, pág. 219. (El subrayado es nuestro).
- 42 Por esta razón, las explicaciones de las "patologías administrativas" son de carácter exclusivamente teleológico, ya que las situaciones o problemas se explican en función de los fines de la reforma, más que en el análisis comprensivo de los factores que originan esos problemas. Esto es, la reforma administrativa carece de una etiología de la problemática a la cual está dirigida.
- 43 En algunos países se están experimentando ciertos enfoques metodológicos para preparar diagnósticos sobre la base de investigación aplicada, aunque el propósito sigue siendo la solución inmediata de problemas, visto desde un plazo estrictamente administrativo, que entorpecen la ejecución de los programas de desarrollo. En el caso de uno de dichos países el "factor programático" es considerado básico en la metodología puesto que "el mejoramiento administrativo se focaliza en función de las necesidades de los programas sustantivos", razón por la cual el enfoque

planteado es "teleológico-finalista". Ver Gilberto Flores, Eugen Kaiser, Ignacio Pérez Salgado y Kare Sorbo, "Diagnóstico Básico de la Administración Pública: Un Enfoque Metodológico", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Volumen XLV, No. 2, 1979, págs. 103-109.

- 44 En numerosos trabajos de estudiosos y técnicos latinoamericanos sobre las burocracias gubernamentales es común que el patrón de variables que constituyen obstáculos administrativos para el desarrollo, se presente como un listado de características burocráticas que son identificadas como signo de ineficacia administrativa y de violaciones de los principios y de la técnica de la administración pública, sin que se realicen intentos de ubicar esos factores en un marco sociopolítico más amplio y de analizarlos desde una perspectiva diferente. Véase al respecto Rogerio Feital S. Pinto, *op. cit.*, págs. 11-16.
- 45 Muchos de estos casos son considerados por los "racionalistas" de la administración pública como muestra de ineficiencias, si no de "irracionalidad", dentro del aparato burocrático, lo que los mueve a proponer acciones tendientes a extirpar tales males sin encontrar eco en el nivel decisorio superior. Esto último es explicable si se toma nota de que varias de esas contradicciones burocráticas, lejos de ser la consecuencia de decisiones irracionales obedecen a objetivos políticos predeterminados, que han sido adoptados con miras a sortear la toma de decisiones con respecto de conflictos entre grupos burocráticos momentáneamente en pugna, o entre fracciones de la clase dominante, cuyo enfrentamiento o conciliación es de esa manera descendido al nivel de "ejecución" del aparato estatal. Por otra parte, tales "patologías administrativas" no necesariamente son una muestra de desperdicio e ineficiencia, pues a veces pueden ser la manifestación de las inconsistencias que, por desconocimiento de la realidad en la que actúa la burocracia, encuentra en la práctica el modelo óptimo de organización racional del aparato estatal diseñado por los reformadores administrativos.
- 46 Un estudio pormenorizado del caso de Honduras muestra cómo el inicio de la participación del Estado en la vida económica del país al iniciarse la década de los años cincuenta, dio lugar a un proceso de diferenciación funcional y de expansión institucional del aparato estatal, que amplió su ámbito de acción en la sociedad civil favoreciendo el fortalecimiento de un desarrollo capitalista. Tal fue el caso, por ejemplo, de los primeros organismos financieros del Estado creados en 1950, los cuales han cumplido un papel significativo en la promoción del capitalismo en el agro y el surgimiento de nuevos grupos burgueses agrarios. Ver Mario Posas y Rafael del Cid, *La Construcción del Sector Público y del Estado Nacional de Honduras 1876-1979*, San José, EDUCA, 1981.
- 47 Hay quien pueda argüir en contra del uso en este caso del concepto autonomía relativa del Estado debido a que es utilizado fundamentalmente con referencia a países capitalistas avanzados, por lo que podría tener un uso inadecuado en relación con los llamados países en desarrollo y dependientes. Sin embargo, el estadio actual del modo de producción hacia el cual han avanzado y la forma de Estado (intervencionista) del tipo que se está conformando en la mayor parte de los países centroamericanos, son factores que dan pábulo para que el uso del concepto resulte adecuado en la construcción del modelo teórico para el estudio de la burocracia, especialmente si se toma en consideración la necesidad de utilizar conceptos más válidos para explicar situaciones y fenómenos como los que se

señalan arriba. Por otra parte, la autonomía relativa del Estado tiene distintas modalidades específicas y responde a un conjunto de causas, por lo que se reconoce que el concepto requiere un mayor desarrollo teórico dado que el Estado puede desarrollar un grado de autonomía mucho mayor que el entendido por la noción convencional de relativa autonomía. Véase, por ejemplo, David A. Gold, Clarence y H. Lo and Eric Olin Wright, "Recent Development in Marxist Theories of the Capitalist State", *Monthly Review*, Volumen 27, No. 5, October 1975, págs. 29-43 y No. 6, November 1975, págs. 36-51.

- 48 Como se ha expresado al respecto, "no es una exageración decir que sin una apropiada y más explícita interpretación sociológica de la burocracia y sin una comprensión de la naturaleza esencial de las relaciones burocráticas, conforme éstas se desarrollan tanto del marco administrativo como entre la administración y la sociedad como un todo, es imposible formarse una imagen verdadera de las diferentes sociedades tal como son realmente". Andras Hegedus, *Socialism and Bureaucracy*, New York, St. Martin's Press, 1976, pág. 9.
- 49 Una de las características del tipo de Estado que O'Donnell denomina burocrático-autoritario es la de que "desde sus instituciones se intenta 'despolitizar' el tratamiento de cuestiones sociales, sometiéndolas a los que se proclaman son criterios neutros y objetivos de racionalidad técnica". Guillermo O'Donnell, *Tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la Cuestión de la Democracia*, Buenos Aires, CEDES, Documentos CEDES/G.E.CLACSO/No. 11, 1978, págs. 9-10. En tales casos esa "despolitización" es obviamente un acto propio de esa misión política de que se habla arriba.
- 50 El término avenida está usado en el sentido que le da O'Donnell en su propuesta para un replanteamiento de la problemática general del Estado. Ver Guillermo O'Donnell, "Acerca del (sic) Grupos de Trabajo sobre el Estado", *Latin American Research Review*, Volumen XII, No. 2, 1977, págs. 109-120.
- 51 Para un planteamiento de este tipo ver Michael E. Brown and Steven P. Erie, *Power and Administration: Alternative Paradigms for the Analysis of Bureaucratic Autonomy*, California, University of Southern California, School of Public Administration, Working Papers, 1979.
- 52 Sobre estas funciones véase, por ejemplo, Ernest Mandel, *Late Capitalism*, London, New Left Books, 1975, esp. pág. 475; Elmar Altvater, "Notas sobre Algunos Problemas del Intervencionismo de Estado", en Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos, comps., *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1977, págs. 88-133, esp. pág. 94; Claus Offe, "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation" en Leon N. Lindberg, Robert Alford, Colin Crouch and Claus Offe, eds., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Public Policy and Theory of the State*, Lexington, Mass., Health, 1977, págs. 125-144.
- 53 Al debatir esta cuestión Oszlak plantea que la burocracia cumple tres roles: "sectorial", cuando por medio de sus actos tiende a satisfacer sus intereses propios, como expresión de un interés común que mantiene como grupo; "mediador", papel que cumple por medio de los actos que favorecen y promueven los intereses de las clases económicamente dominantes; "infraestructural", el cual realiza en cumplimiento de fines de interés general expresados generalmente en los objetivos formales del Estado. Véase Oscar Oszlak, *op. cit.*, págs. 36-40.

- 54 Como observa Costa Pinto, la importancia que Marx y el marxismo han dado a las clases sociales y a la lucha de clases, ha impregnado hondamente la idea de clase de variados contenidos doctrinarios y de adherencias emocionales, de manera tal que la reacción contraria por parte de muchos, ante su existencia es simplemente el silencio, o bien una aversión por la consideración objetiva del problema. Ver L. A. Costa Pinto, *Estructura de Clases y Cambio Social*, Buenos Aires, Paidós, 1964, págs. 14-16.
- 55 Véase al respecto Florestán Fernández, "Problemas de Conceptualización de las Clases Sociales en América Latina" y los comentarios de Stavenhagen, Graciarena y Martínez Ríos, en Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, ed., *Las Clases Sociales en América Latina. Problemas de Conceptualización*, 2da. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1975, págs. 191-321.
- 56 El análisis de esta relación, de suyo una cuestión compleja, envuelve la dificultad adicional de cómo estudiar empíricamente las clases sociales en una realidad concreta. Para un tratamiento de los problemas teóricos y metodológicos que presenta el estudio de las clases sociales en el campo, véanse Ciro F. S. Cardoso y Héctor Pérez Brignoli, *El Concepto de Clases Sociales: Bases para una Discusión*, San José, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Sociales, Avance de Investigación No. 8, 1976; y José Calixto Rangel Contla, "Acerca de las Clases Sociales", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, Año XIV, Nueva Epoca, No. 53, julio-setiembre de 1968, págs. 443-473.
- 57 Véase, por ejemplo, Poulantzas, *op. cit.*, págs. 438-439.
- 58 Por ser bastante conocidas se considera innecesario entrar a señalar las razones que motivaron la movilización creciente de esa asistencia en el campo administrativo proveniente de distintas fuentes, pero cuyos beneficios (medidos en función de los resultados concretos alcanzados con los problemas económicos y sociales que se pretendía solucionar por la vía de la modernización del aparato estatal) y sus costos y sacrificios (por haber llevado aparejado las más de las veces considerables sumas de contrapartida) para los países recipientes, todavía no han sido puestos en el fiel de la balanza. Cabe señalar al respecto que el provecho de la asistencia técnica sólo puede lograrse plenamente si no se pierde de vista que la cuota mayor de responsabilidad, en lo relativo a su grado de eficacia, radica en el mismo país recipiente. Sin embargo, la cuestión de fondo es la dependencia que también en este campo caracteriza a los países centroamericanos, cuyas distintas implicaciones no han merecido hasta ahora la atención de los científicos sociales de la región.
- 59 La profesionalización de las burocracias de los llamados países en desarrollo ha constituido el empuje principal de la asistencia técnica de la posguerra. Se esperaba que un énfasis sobre valores en el servicio público aumentara la capacidad operativa de esas burocracias para ejecutar sus programas de actividades y para descargar todo lo que fuera considerado como sus funciones políticas apropiadas. Mas, se aguardaba que por medio de ese proceso de profesionalización internalizaran "valores weberianos" tales como neutralidad política, integridad personal, orientación hacia el desempeño, economía y eficiencia y respeto por la autoridad de la norma legal. Ver Milton J. Esman, "CAG and the Study of Public Administration", in Fred W. Riggs, ed., *Frontiers of Development Administration*, Durham, N. C., Duke University Press, 1971, pág. 63.

- 60 Aunque solamente tres de ellos lo tienen establecido (Costa Rica, Guatemala y Honduras), lo interesante es notar que la existencia del régimen de servicio civil está ordenada constitucionalmente en todos ellos. Ver las constituciones de Costa Rica, 1949, título XV; El Salvador, 1962, título VI, Capítulo 2; Guatemala, 1965, título III, Capítulo IV; Honduras, 1965, título IX. Incluso la constitución somocista de 1966 ordenaba la existencia de un servicio civil "organizado con los servidores públicos que no tengan carácter político" (art. 299).
- 61 Esta selección se sustenta a su vez en el llamado "principio de mérito". Dado que constituye uno de los más fundamentales en los que se asienta la legislación respectiva, interesa mencionar lo que se entiende por tal principio: "La propuesta ley (de personal) contiene la definición más precisa y a la vez más abarcadora que conocemos. Dice como sigue: *Todo empleado público de carrera será seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, no por ideas políticas o religiosas.* La ley aplica el principio a 'empleados de carrera'. La ley distingue entre dos tipos de empleados públicos: el empleado de confianza y el empleado de carrera. Empleados de confianza son aquéllos 'que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública, que asesoran directamente o que prestan servicios directos al jefe de la agencia'. Son empleados de libre nombramiento y remoción. Ocupan cargos de índole o naturaleza especial. A estos no se les aplica el principio de mérito". Milagros Guzmán, *El Esencial Principio de Mérito*, San Juan, Puerto Rico, Oficina de Personal, 1975, pág. 1. (El último subrayado es nuestro). Obsérvese cómo al no aplicarse el principio de mérito a cargos que tienen una responsabilidad tan amplia en la formulación de políticas públicas, queda abierta la puerta para que sean ocupados por razones que precisamente ese principio está supuesto a eliminar. Esto advierte el limitado valor de un estudio dedicado sólo a la burocracia civil "de carrera", a la cual muchos restringen el concepto de burocracia, pues la aceptación de la neutralidad implícita en el sistema de méritos significa marginar del estudio a quienes más intervienen en la formulación de políticas estatales.
- 62 Ver al respecto B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York, Longman, 1978, pág. 160.
- 63 Ver H. H. Gert and C. W. Mills, eds. and trans., *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1948, pág. 214.
- 64 *Ibid*, pág. 244.
- 65 Véase Peters, *op. cit.*, pág. 75-76.
- 66 Véase Gwyn Harries-Jenkins, "Bureaucracy in Great Britain in the 1980's", in Littrell and Sjöberg, eds., *Bureaucracy in the Eighties, op. cit.*, págs. 323-324. Para un examen del papel de los instrumentos de reclutamiento como mediación entre la estructura de clases del mercado de trabajo y la estructura de clases en la organización, véase Stewart Clegg and David Dunkerley, *Organization, Class and Control*, London, Potlédgs & Kearn Paul, 1980, págs. 429 y ss.
- 67 No obstante su importancia en la tecnificación de la burocracia, la cuestión de la capacitación no es relevante aquí, dado que en los países centroamericanos la norma es que se reciba con posterioridad al ingreso.

- 68 La mayoría de estos cargos son de libre nombramiento político por estar excluidos del sistema de mérito, pero la creciente complejidad en el manejo de las actividades estatales requiere ahora que en la selección se tomen también en cuenta requisitos de preparación profesional o técnica de ese nivel. Con relación a esto Peters menciona como algo interesante que en los Estados Unidos de Norteamérica y en Canadá, que son citados frecuentemente como países que tienen una cultura política más "democrática", grandes porcentajes de los escalones superiores de sus servicios civiles carecen de cualquier educación superior al nivel secundario. Ver Peters, *op. cit.*, pág. 95.
- 69 Véase, por ejemplo, Peters, *op. cit.*, pág. 94. También Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1967, págs. 232-233.
- 70 La relación entre la educación y la estructura ocupacional depende de alguna manera de los requerimientos económicos sobre la expansión educativa. Esto incide en las desigualdades educacionales que en función de presupuestos reflejan las magnitudes diferenciales que aparecen en los distintos ciclos de la educación, lo que constituye manifestaciones de políticas educacionales. Véase al respecto Carlos Filqueira, *Expansión Educacional y Estratificación Social en América Latina 1960-1970*, Buenos Aires, Proyecto UNESCO, CEPAL, PNUD, 1978. Para un examen sobre los obstáculos socioeconómicos a una oportunidad educacional equitativa ver OECD, Grupo de Estudio de la Economía de la Educación, ed., *Social Objectives in Educational Planning*, París, 1967.
- 71 La asociación entre posesión de bienes (propiedad) y educación ya fue notada por Weber. Ver Gerth y Mills, *op. cit.*, págs. 241-242.
- 72 "La 'democracia' adopta también una postura ambivalente frente a los exámenes especializados, al igual que lo hace respecto de todos los fenómenos de la burocracia -aunque la democracia misma promueve estos desarrollos. Los exámenes especializados por una parte, envuelven o parecen envolver una 'selección' de personas calificadas de todos los estratos sociales en vez de un régimen de notables. Por otra parte, la democracia teme que un sistema de mérito y certificados educacionales dé por resultado una 'casta' privilegiada. Por tanto, la democracia combate el sistema de exámenes especiales." *Ibid*, pág. 240.
- 73 Véase, por ejemplo, V. Subramaniam, "Representative Bureaucracy: A Reassessment", *The American Political Science Review*, Volumen LXI, No. 4, December 1967, págs. 1010-1019, esp. 1015-1017; Peter, *op. cit.*, págs. 77-78, 91-95; Dennis L. Dressang, "Ethnic Politics, Representative Bureaucracy and Development Administration: The Zambian Case", *The American Political Science Review*, Volumen LXVIII, No. 4, December 1974, págs. 1605-1617, esp. 1608-1609; V. A. Pai Panandiker and S. S. Kshirsagar, "A Profile of Development Bureaucracy in India", *The Indian Journal of Public Administration*, Volumen XVIII, No. 4, October-December 1971, págs. 505-532. Véase también T. H. Bottomore, *Elites and Society*, Harmondsworth, Eng., Penguin Books, 1968, págs. 87-89. Incluso en Suecia, donde la ideología oficial ha sido vagamente socialista durante los últimos cuarenta años, pocas personas procedentes de la clase trabajadora ocupan cargos en los estratos superiores de la burocracia. Véase Thomas J. Anton, Claes Linde and Anders Mellbourn, "Bureaucrats in Politics: A Profile of the Swedish Administrative Elite", *Canadian Public Administration*, Volumen 16, No. 4, Winter 1973, págs. 627-651.

- 74 Para el caso de los Estados Unidos de Norteamérica véase Gideon Sjoberg, Richard A. Brymer and Buford Farris, "Bureaucracy and the Lower Class", *Sociology and Social Research*, Volumen 50, No. 3, April 1966, págs. 325-337. En el caso de Chile se ha observado que la burocracia involucrada en el campo del bienestar social ha respondido más a los intereses de la clase media que a los de las clases que supuestamente debe servir. Ver Charles J. Parrish and Jorge Tapia Videla, "Welfare Policy and Administration", *Journal of Comparative Administration*, Volumen 1, No. 4, 1970.
- 75 Véase Peters, *op. cit.*, pág. 48.
- 76 A este respecto téngase presente, por ejemplo, que en ausencia de una serie de conceptos y de premisas axiológicas propias para examinar adecuadamente determinadas situaciones de la realidad administrativa estatal, la disciplina de la administración se ha convertido en una especie de "prestamista" de otras disciplinas de las ciencias sociales. Pero aquí, una vez más, lo importante es tener presente que el objeto de la disciplina administrativa es un fenómeno multifacético que, por esto mismo, requiere análisis interdisciplinario. Debido a esta realidad innegable es que hay quienes sostienen con toda razón que la disciplina o ciencia administrativa es la más "sincrética" de las ciencias sociales, porque está edificada con, sobre y por todas éstas, razón por la cual, al no haber nada más interdisciplinario que la administración, ésta "vive sobre bases ajenas". Véase Juan Ignacio Jiménez Nieto, *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la Luz del Análisis Sistémico*, Madrid, Tecnos, 1975, págs. 55-57.
- 77 Véase Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, págs. 97-98.
- 78 Es sabido que Woodrow Wilson, al señalar que la ejecución de las leyes debía ser distinguida de su elaboración y tratar de esta manera de establecer la necesidad de dicha dicotomía, lo que le interesaba fundamentalmente era que a los políticos se les mantuviera fuera de la administración, en cuanto concernía al gobierno de su país. Las ideas de Wilson lograron una gran influencia en el pensamiento administrativo desde el momento mismo en que las publicó en su conocido artículo *The Study of Public Administration*, considerado por muchos como el trabajo que ayudó a impulsar el estudio de la administración pública como disciplina.
- 79 La verdad es que ni los teóricos tradicionales que iniciaron la polémica, como Wilson y Goodnow, especificaron criterios claros que permitieran hacer esa distinción.
- 80 Una investigación comparativa realizada al respecto ha mostrado cómo la doctrina de la neutralidad de la burocracia está perpetuada en los sistemas gubernamentales de países tales como los Estados Unidos de Norteamérica, la Gran Bretaña, Canadá y la India. Véase N. Rajagopalan, "Political Neutrality of the Public Service: A Comparative Perspective Study", *The Indian Journal of Public Administration*, Volumen 23, No. 1, January-March 1977, págs. 54-67.
- 81 Un académico norteamericano que ha estado vinculado con programas de asistencia técnica de su país, manifiesta que lo que explica el abismo entre objetivos de la asistencia técnica en administración pública y la realidad a la cual está dirigida, ha sido la forma cómo la administración pública occidental ha tratado de dar

- respuesta al reto del desarrollo, en lo cual ha guardado como reliquias válidas en todas partes a los llamados principios de la administración pública, haciendo caso omiso de las características propias del medio de un sistema administrativo particular. Así, el supuesto de que el objetivo de la asistencia técnica es producir buenos técnicos formados en la disciplina de una administración pública neutral aplicable en todas partes, está abierto a discusión. El reto de los programas de asistencia técnica no es regresar a la separación entre política y administración y de tratar de desalojar a los soviéticos, sino más bien el de fortalecer las perspectivas de política de los líderes administrativos y de otros potenciales, mientras se desarrolla a la vez la idea de la contribución de una administración eficaz para alcanzar fines democráticos y otros fines políticos. "Las técnicas son una parte subordinada de este paquete". Ver Edward W. Weidner, *Technical Assistance in Public Administration Overseas: The Case for Development Administration*, Chicago, Public Administration Service, 1964, págs. 159-165.
- 82 Para un examen del proceso de politización de los servicios civiles de una diversidad de países, ver V. Subramaniam, "Politized Administration in Africa and Elsewhere: A Socio-Historical Analysis", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Volumen XLIII, No. 4, 1977, págs. 297-308.
- 83 Como se sabe, para Weber la burocracia constituye sobre todo un tipo de dominación, y no exclusivamente, una forma especial de organización. De acuerdo con su teoría, la organización burocrática es la que corresponde al tipo de dominación legal de su tipología de la dominación. Como acertadamente ha sido advertido: "Para él la burocracia era una forma de dominación y, por tanto, un problema político. Ahora bien, sus seguidores no prestaron tanta atención a este planteamiento como al virtuosismo de la descripción técnica del fenómeno burocrático, y tal fue el aspecto que cultivaron con preferencia, casi con exclusividad. Para los autores americanos (léase norteamericanos), que constituyen el cuerpo de la teoría clásica, la burocracia es un hecho social de naturaleza organizativa al que despojan de significado político y que se empeñan en analizar hasta sus últimos detalles, a costa de perder de vista sus líneas más generales... Concebida la burocracia como una forma de organización perdió automáticamente su originario valor de forma de dominación (aunque fuera a través de una determinada organización)". Nieto García, *op. cit.*, pág. 478.
- 84 No obstante, mantener la separación artificial entre política y administración puede servir ciertos propósitos, tanto de los burócratas como de los políticos. Véase Peters, *op. cit.*, págs. 137 y ss.
- 85 Ver Dwight Waldo, "Organization Theory: An Elephantine Problem", *Public Administrative Review*, Volumen XXI, No. 4, Autumn 1961, pág. 212.
- 86 Para una revisión de la teoría desde esta perspectiva véase William G. Scott, "Organization Theory: A Reassessment", *The Academy of Management Journal*, Volumen 17, No. 2, June 1974.
- 87 Véase, por ejemplo, J. Kenneth Benson, "Innovation and Crisis in Organizational Analysis", en *Organizational Analysis: Critique and Innovation*, California, Sage, 1977, págs. 5-18.
- 88 Véase Brown and Eric, *op. cit.*, pág. 37.

- 89 Véanse, entre otros, Stewart Clegg and David Dunkerley, *op. cit.*; Wolf Heydebrand, "Organizational Contradictions in Public Bureaucracies: Toward a Marxian Theory of Organizations", en J. K. Benson, ed., *op. cit.*, págs. 85-109; Paul Goldman and Donald R. Van Houten, "Managerial Strategies and the Worker: A Marxist Analysis of Bureaucracy", en J. K. Benson, ed., *op. cit.*, págs. 110-127; J. Kenneth Benson, "Organizations: A dialectical View", *Administrative Science Quarterly*, Volumen 22, No. 2, March 1977, págs. 1-21.