

ESTADO, PLANIFICACIÓN Y BUROCRACIA: LOS “PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN” DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS.

Oscar Oszlak

El tema de la vinculación entre planificación y burocracia ha sido frecuentado por los estudiosos desde una perspectiva que ha tendido a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda. El fracaso de la planificación se ha explicado por una actitud casi conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuncia a “implementar” diligentemente los programas y políticas formulados por técnicos bien inspirados, que manejan un instrumental y un conocimiento adecuados, pero que carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas.¹

Es indudable que una mejor articulación entre ambos niveles no ocurre por otorgar mayor poder a los planificadores² ni por aumentar el volumen de información técnica empleada en sus análisis. Tales recomendaciones tendrían el efecto de exoneraciones huecas y formalistas. Una opción, de seguro menos ambiciosa, aunque más realista, sería comenzar por establecer en qué contexto político- administrativo se inscribe la actividad de planificación y de qué modo puede incorporarse este conocimiento en la evaluación de las alternativas de política pública. A mi juicio, no se cuenta aún con un conocimiento sistematizado sobre la dinámica de vinculaciones intraburocráticas que podrían explicar la referida desarticulación.

A esta tarea de esclarecimiento apuntan las reflexiones que siguen, en las que trataré de aportar algunas ideas sobre el funcionamiento de los mecanismos de interdependencia al interior del aparato estatal, y sobre el real significado de los “procesos de implementación”, ilustradas por la experiencia de administraciones públicas latinoamericanas.³

Racionalidad técnica vs. Racionalidad política

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

¹ Para una crítica de estas posiciones véase Oszlak (1970) y Boneo (1979)

² Como se ha intentado reiteradamente creando ministerios de planeamiento o ubicando estos organismos dentro de la jurisdicción de la Presidencia.

³ En general, los ejemplos se referirán a la República Dominicana bajo el balaguerismo, al Uruguay durante el neobatllismo, y a la Argentina contemporánea.

* Gramsci, Antonio. *The modern prince*. New York, International Publishers. 1957.

e implementación. También hallaremos ajustes recíprocamente determinados por cambios realizados entre estos diferentes componentes.

Pero la extensión de este principio físico a la organización social, que para Gramsci tiene un carácter puramente metafórico, constituye para ciertas corrientes del pensamiento administrativo un principio básico de la acción organizada⁴. Más aún, de la vigencia del principio se infiere que los componentes de cualquier sistema organizado para la acción pueden combinarse anticipadamente en forma óptima, de acuerdo a un plan susceptible de "implementación".

Hasta qué punto las relaciones entre los componentes de una organización social compleja (**v.g.** la burocracia estatal) se prestan a un diseño planificado y racional o son, en cambio, producto de su propia interacción, depende sin duda de circunstancias muy variadas. Pero plantear la pregunta equivale a actualizar una vieja polémica en el análisis de políticas públicas, que hace tiempo enfrentara a "incrementalistas" (Lindblom, 1959) y "optimalistas" (Dror, 1964), y que recientemente ha sido formulada por Lindblom (1977) y Wildavsky (1979) en los opuestos modelos de "interacción social" y "reflexión intelectual" (*intellectual cogitation*).

Como otras actividades que intentan ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos, la planificación se inspira claramente en el segundo modelo. Las relaciones entre los componentes del "sistema" cuya actividad se pretende planificar, se ordenan a través de procesos que parecieran tener lugar en el interior de una mente omnisciente. El control de la interacción se ejerce anticipadamente. A los actores se asignan determinadas posiciones, recursos, comportamientos, y se les guía, a través de un ejercicio intelectual del planificador, hacia aquel destino que se supone mejor consulta el interés colectivo. Es decir, se constituye un sistema ideal de relaciones en el que sus distintos componentes se comportan según pautas y criterios previamente especificados. Si los comportamientos responden a estas pautas y criterios se supone que la productividad o desempeño del sistema se habrá maximizado.

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

Si la retirada experiencia planificadora de los países capitalistas periféricos registra una abrumadora mayoría de fracasos (Waterston, 1965), ¿qué es lo que explica su continuada vigencia? ¿Qué papel cabe asignarle en la formulación de políticas públicas? En realidad, como señala Wildavsky (1979), la planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza: racionalidad. Los esfuerzos de los planificadores son presuntamente mejores que los de los demás, porque resultan en propuestas de políticas sistemáticas, eficientes, coordinadas, y consistentes. Términos como éstos revelan la superioridad de la planificación pues, al igual que la "mano invisible" de la economía clásica, proporciona un mecanismo de control social que

⁴ La "administración científica" representa quizá el más sobrado ejemplo, pero la observación parece también aplicable a aquellas corrientes de la sociología organizacional basadas en el análisis sistémico y estructural- funcionalismo.

permite regular en forma óptima la asignación de valores en la sociedad. Su virtud reside entonces en que corporiza criterios universales de elección racional.

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

Pero el “fracaso” de la planificación es el “éxito” del sistema que pretende orientar; un sistema- un Estado capitalista- que se resiste a alterar su dinámica para adecuarla a designios interacciones contenidos en una formulación abstracta; pero aún: que los ignora o, a lo sumo, los emplea retóricamente para legitimar, mediante recursos mistificadores, un orden social muy diferente al prescrito.

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

Lo que las instituciones estatales hacen es estrictamente traducir en acción (o “implementar”) el contenido de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas, y los suyos propios, con aquéllos sostenidos en sus “proyectos políticos”⁵ por regímenes que sucesivamente se alternan en el control del Estado. Todo nuevo régimen no sólo se propone alterar la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente en el interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática **preexistente**. En la medida en que la necesidad política requiere alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias o afectar “derechos adquiridos” o situaciones de poder establecidas dentro del aparato estatal, es previsible que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas.

⁵ Sería erróneo atribuir a una clase o sector de la sociedad la imaginación, coherencia y, sobre todo, capacidad hegemónica, necesarias para hilvanar un proyecto político o modelo de organización social con el cual lanzarse a la toma del poder y la ocupación del Estado para materializarlo. Al emplear este término se alude más bien a la posibilidad de detectar, sin suponer voluntarismos de los actores, los elementos normativos subyacentes a la praxis social, es decir, las pautas a las que se ajustan efectivamente las relaciones de producción, la asignación de recursos productivos, la distribución del excedente social, la organización y ejercicio del poder político o la propiedad de los medios de producción. En la medida en que estas pautas conforman un marco normativo de la acción social, pueden interpretarse, por las salvedades expuestas, como el proyecto político de la coalición dominante.

Al privilegiar determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto político interioriza en el aparato estatal nuevas tensiones, en tanto concede privilegio automáticamente a ciertos organismos y programas oficiales en detrimento de otros. Las políticas que traducen esa voluntad sesgada del régimen originan, dentro de la burocracia, un gran número de reacomodamientos y ajustes derivados de la variable inclinación o posibilidades objetivas de sus diversas unidades en el sentido de materializar tales políticas. Sus comportamientos tienden entonces a ajustarse más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden, que a la lógica de la decisión política que los afecta, a menos que la coerción aplicada o las “compensaciones” otorgadas modifiquen sus inclinaciones. A su vez, estos comportamientos adaptativos, vistos desde el “nivel político” como “resistencias”, “inercias” o “patologías”, repercuten sobre las políticas del régimen gobernante induciendo, también, comportamientos adaptativos que procuran superar las desviaciones o bloques burocráticos.

Si aceptamos este planteamiento, convendría examinar más detenidamente cómo se manifiesta esta dinámica intraburocrática y cuál es el papel reservado a la planificación en su desarrollo.

Diferenciación, integración e interdependencias.

La actividad del Estado puede concebirse como un proceso de creciente expropiación, por parte de los organismos públicos especializados, de ámbitos de acción que son propios de la sociedad civil. La burocracia se reproduce y expande en tanto tiende a convertir intereses “comunes” o “civiles” en objeto de su actividad, y, por lo tanto, en objeto de “interés general”. (Oszlak, 1978). Como instancia de articulación y dominación de la sociedad, el Estado condensa y refleja sus conflictos y contradicciones a través tanto de las variables tomas de posición (o políticas) de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existentes entre éstas. Si visualizamos el ámbito institucional del Estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas⁶, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un “resumen oficial” de la sociedad civil como lo caracterizará Marx. La naturaleza de su aparato administrativo y productivo se ve afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intraburocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.

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

Una de las consecuencias de este proceso es la introducción en el aparato estatal de un alto grado de incoherencia y rigidez, debido al inevitable “arrastre” de personal y organismos cuyos intereses u orientaciones pueden resultar poco compatibles con el programa de acción del gobierno de turno. La supervivencia de los mismos pasa a depender especialmente de consideraciones adscriptivas, cálculo político y criterios de legitimación *ad-hoc*, más que de criterios de desempeño o logro, lo que trae aparejado

⁶ Para un desarrollo de estos conceptos, véase Oszlak y O'Donnell (1974)

un bajo grado de articulación funcional entre estas unidades y aquellas que sirven como eje de la acción estatal.

En consecuencia, plantear el problema de la integración y consistencia interna del sector público exige reconocer un pasado histórico en el que sucesivas definiciones y replanteos, esquemas organizativos y reestructuraciones, acaban por conformar un sistema híbrido y poco flexible, no fácilmente subordinable a los objetivos y directivas del régimen gobernante. Ello explica los esfuerzos de cada nuevo elenco gubernamental por aumentar el grado de congruencia entre sus objetivos programáticos y la disposición y la capacidad operativa del aparato estatal para materializarlos. Por lo general, tales esfuerzos se manifiestan en acciones correctivas que adoptan formas inagotables, tales como la ampliación del número de cargos superiores de confianza, o el reemplazo de sus titulares, la creación de organismos paraestatales, la jerarquización de determinadas funciones o cargos, el desvío de recursos hacia ciertas áreas que de pronto resultan prioritarias, la deliberada superposición de jurisdicciones o atribuciones o el liso y llano desconocimiento de normas y procedimientos formalmente sancionados.

De aquí se derivan de inmediato algunas consecuencias analíticas y operativas que es necesario reconocer:

1. El Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe visualizarse como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también en forma diferenciada demandas y contradicciones de la sociedad civil⁷. El proceso de reacomodación interna requerido para responder a clientelas diversificadas, en el que las unidades estatales tratan de preservar y promover sus respectivos intereses y programas, supone en cierto modo reproducir en el seno del aparato estatal el proceso de negociación y compromiso, de alianzas y enfrentamientos, que se desarrolla en el ámbito de la sociedad. Por cierto, en ambos planos se establecen relaciones de fuerza en el que prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses y propensiones guardan entre sí una positiva, aunque variable, correlación. Pero ello no evita la necesidad de efectuar concesiones, respetar autonomías de hecho o reconocer privilegios e influencias que la propia lucha intraburocrática va generando en el aparato estatal.
2. La fluidez de los ajustes internos y, sobre todo, la aparente irracionalidad de los arreglos estructurales y funcionales resultantes, tienden a ser considerados superficialmente como desviaciones respecto de un modelo ideal al que se atribuye determinadas propiedades de coherencia y efectividad. En otras palabras, cuando se observan sistemas de personal que no funcionan, esquemas de autoridad que no se respetan, organismos cuyas competencias se superponen a programas a los que no se asignan recursos en cantidad y calidad suficientes, se tiende a considerar que estos hechos son reflejo o consecuencia de comportamientos desviados e irracionales, que ensanchan la brecha entre los esquemas de organización y funcionamiento reales y los esquemas que la razonabilidad técnica, e incluso el sentido común estiman como consistentes y eficaces. En todo caso, no se advierte que cualquier modelo ideal contiene elementos valorativos y que si se le utiliza como patrón de referencia para observar la realidad, puede señalar patologías que sólo son tales a partir de las premisas normativas del modelo.

⁷ Este argumento se expone más detenidamente en Oszlak, 1977.

3. Las dos observaciones precedentes plantean, tanto al planificador como al reformador administrativo, una disyuntiva crucial, ya que según se observen los procesos históricos concretos o los criterios técnicos formales, la perspectiva y el sentido de los cambios a propiciar en el aparato estatal varían fundamentalmente. Centrar la atención sólo en la experiencia histórica puede conducir a un cierto fatalismo, en tanto se considere que todo intento de aumentar la capacidad de gestión del Estado generará oportunamente (*v.g.* cuando el régimen “en turno” ceda su lugar a otro de signo diferente) nuevas rigideces y contradicciones. Asimismo, un enfoque puramente técnico que desconozca los antecedentes históricos y las restricciones contextuales a la acción del Estado, puede acabar en propuestas formalistas, ajustadas quizá a las prácticas y concepciones generalmente aceptadas por las disciplinas administrativas, pero desvirtuadas por la especificidad y grado de dificultad del contexto en el que se pretende aplicarlas.

Resumiendo, el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de una sociedad que se fracciona y se torna compleja paralelamente. Pero las sucesivas adiciones y segmentaciones tienden a producir una dispersión institucional inmanejable. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientan su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales o funcionales, que pierden a menudo de vista intereses y valores sociales más trascendentes. De aquí la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas por alguna forma de interdependencia.

Diferenciación e integración son procesos que se suponen recíprocamente y su dinámica marca las transformaciones estructurales de toda organización compleja.⁸ La diferenciación estructural supone complejidad creciente: especialización funcional y creación de ámbitos de actividad relativamente autónomos. La integración intenta contrarrestar esta tendencia mediante la coordinación de funciones, el ordenamiento jerárquico del proceso decisorio y el manejo centralizado de recursos.⁹ La planificación que ahora quiero reincorporar al análisis luego de esta larga digresión, es un instrumento de integración en tanto que intenta coordinar actividades y asignar racionalmente recursos. Pero sus posibilidades en tal sentido dependen de que las unidades diferenciadas mantengan entre sí relaciones de interdependencia. Es decir, sólo puede haber planificación si previamente existe o puede ensamblarse, consensual o coercitivamente un sistema.

¿Qué presupone la existencia de un sistema cuando nos referimos al aparato estatal?
¿Qué condiciones deben satisfacerse para que quede configurado? En principio, que exista un conjunto de organizaciones vinculadas entre sí a través de alguna forma de interdependencia, de modo que el comportamiento de cada una esté supeditado al comportamiento de los restantes. Si observamos la naturaleza de las relaciones mantenidas entre partes, podemos distinguir entre interdependencias de carácter funcional, jerárquico y presupuestario (o material). A través de estas diferentes formas de relación se canalizan los tres flujos básicos que dan vida a un sistema organizacional, vale decir: actividades, poder (o autoridad) y recursos.

⁸ Véase al respecto Lawrence y Lorsch (1967)

⁹ El empleo en administración pública de las dicotomías centralización- descentralización o concentración- desconcentración, constituyen categorizaciones que simplifican excesivamente procesos que, como veremos, son mucho más complejos.

Dos o más organizaciones son **funcionalmente interdependientes** cuando las actividades o productos de una de ellas sirven como insumos para la actividad desarrollada por la(s) otra(s). **Interdependencia jerárquica** es la que establece entre unidades comprendidas en una relación de subordinación- supraordenación, que implica la sujeción de unas a la autoridad legítima de otras. Por último, la **interdependencia material o presupuestaria** existe entre aquellas organizaciones que obtienen recursos de una fuente común y compiten entre sí por su obtención.

Formalmente, la estructura y funcionamiento de cualquier burocracia pública prevé relaciones de interdependencia de estos tres tipos. El organigrama es un ejemplo de interdependencia jerárquica. El presupuesto, de interdependencia material. El “sistema de ciencia y tecnología”, de interdependencia funcional. Sin duda, se trata de construcciones ideales, donde se dibujan las redes circulatorias de autoridad, recursos y actividades que alimentan las relaciones intraburocráticas. La planificación toma estos flujos y estas redes de circulación formales como datos. Son su patrón de comparación con la realidad. Desde su ángulo, toda discrepancia se ve como “distorsión” o “desviación”.¹⁰

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

¿Cómo se manifiestan estas relaciones asimétricas? El **poder de decisión** es la capacidad que un cierto actor posee para disponer sobre los fines y medios que darán contenido a un determinado campo de la acción social. Cuando se afirma, por ejemplo, que bajo el gobierno de Balaguer el poder ejecutivo dominicano concentraba el poder de decisión para organizar y hacer funcionar el aparato estatal, no se parte de una evaluación del ordenamiento jurídico- institucional del Estado ni de una lectura fiel de

¹⁰ Después de todo, ¿por qué razonar de otro modo? Un examen somero de los organigramas del sector público de la mayoría de los países latinoamericanos no depara, en general, mayores sorpresas. En casi todos se produce la clásica división tripartita de poderes, aun cuando razones históricas o de otra índole expliquen variaciones en la integración, funciones o dependencias de algunos organismos comprendidos bajo la jurisdicción de cada poder. Dentro del ejecutivo, las unidades se distribuyen entre una administración centralizada, un sector de empresas públicas y un conjunto de organismos descentralizados, siguiendo también una modalidad que se ha impuesto en la mayoría de los países de la región. Podrá quizá advertirse a veces una cierta hipertrofia del sector constituido por los órganos de la Presidencia: podrán quizá notarse superposiciones entre las funciones que presuntamente corresponden a ciertas unidades; podrá pensarse que el sector de empresas públicas no guarda relación, por su importancia, con el desarrollo de las fuerzas productivas o con la orientación ideológica del régimen gobernante. Pero todas estas observaciones remiten el análisis a un plano en el que seguramente podrán presentarse argumentos técnicos que convaliden la solución estructural o funcional elegida. Examinemos ahora las descripciones de funciones, organización, autoridades y recursos previstos por las normas vigentes para cada organismo. Consultemos además las políticas de personal, los procedimientos fijados para la asignación de recursos financieros, las normas sobre control, suministros, información y otras disposiciones que regulan los flujos de actividades y recursos, y las relaciones de autoridad en el sector público. Del examen de estos antecedentes resultarán con seguridad esquemas organizativos relativamente coherentes que, con pocas excepciones, se ajustarán a las exigencias de los modelos formales prescritos por la técnica administrativa.

las declaraciones de intención de ese gobierno. La afirmación se basa en una crítica observación del proceso decisorio real que tenía lugar en el interior del Estado. Este proceso revela por cuáles conductos se incorporaba o designaba personal y quién determinaba su asignación; cómo se obtenía los recursos, en virtud de qué criterios se afectaban y quién lo disponía; de qué manera surgían nuevas iniciativas en materia de proyectos y actividades y cómo se aprobaban. En cada uno de estos procesos podía advertirse una activa intervención presidencial con alto grado de discrecionalidad, a pesar de que paralelamente existía un cuerpo de normas e intenciones formales que fijaban puntillosamente atribuciones y procedimientos a contrapelo de los comportamientos reales.

Estas contradicciones permiten suponer la existencia de conflicto entre los actores que, respectivamente, ven extendidas y restringidas sus áreas de decisión autónoma. Cómo se resuelve el conflicto depende de la índole de la cuestión suscitada y de los recursos que cada parte está en condiciones de emplear. Pero es evidente que alrededor de cualquier atribución, aunque sólo sea formal se crean derechos y expectativas y, en la medida en que éstos se vean desvirtuados o insatisfechos, se producirá una tensión que la parte afectada procurará superar apelando a la forma de comportamiento adaptativo que las circunstancias le permiten.

De aquí nace un juego inagotable de ajustes mutuos, en el que, dada la desigual relación de fuerzas de los actores que participan, aquéllos que no pueden oponer una resistencia eficaz al desconocimiento o avasallamiento de sus prerrogativas formales, intentarán compensar la pérdida optando por reforzar otras áreas de comportamiento que abren nuevos frentes de contradicción. Esto significa que la brecha entre comportamientos prescritos y reales no se produce únicamente por la acción de quien desconoce las interdependencias formales, sino que se ve ampliada por las reverberaciones que este desconocimiento provoca. En otras palabras, si las exigencias de la praxis política llevan al Poder Ejecutivo a desprenderse del "lastre" que supone un esquema de organización formal demasiado rígido para los fines perseguidos, los que resulten afectados buscarán a su vez recuperar o compensar de algún modo las atribuciones o ventajas perdidas¹¹

Desde la perspectiva de un planificador o de un reformador administrativo, interesará entonces establecer cuáles son los móviles y manifestaciones típicas de estos comportamientos adaptativos en los diferentes planos de interdependencia.

Interdependencias funcionales

Comencemos por las relaciones de interdependencia funcional. En cualquier organización compleja, si una o más de sus unidades deja de producir adecuadamente, y por lo tanto reduce su contribución al conjunto, la vulnerabilidad global aumentará en forma correlativa. Esta proposición, que es válida para las organizaciones en abstracto, no es necesariamente aplicable a la burocracia pública considerada en su conjunto. Si bien, muchas de sus unidades exhiben bajos niveles de desempeño en relación con las metas o demandas que supuestamente deben satisfacer, la estabilidad de la burocracia como sistema no se ve casi alterada. La adaptación (*v.g.* reorganización, intervención) o supresión de la unidad y, si fuera necesario, la transferencias de sus funciones a otras unidades especialmente creadas y a menudo superpuestas con aquélla, constituyen formas corrientes de resolver problemas de desempeño ineficaz. Esto significa que la capacidad adaptativa es tal que la interdependencia se convierte en un requisito funcional más formal que efectivo.

¹¹ Por ejemplo, no asumiendo responsabilidades, reduciendo su dedicación habitual, utilizando en su beneficio en tiempo pagado por el Estado, bloqueando el proceso decisorio, etc.

Aun en los casos de adaptación ineficiente, la burocracia posee la capacidad de transferir vulnerabilidad, sea al régimen político de turno o a los ocupantes de posiciones sujetas a designación política.

Estas condiciones reducen la importancia de la interdependencia funcional y tornan la coordinación casi innecesaria. Las unidades burocráticas pueden así adoptar políticas, establecer metas o desarrollar actividades en forma relativamente autónoma, dentro de compartimentos estancos, aun cuando éstas se encuentren funcionalmente eslabonadas con las otras unidades. Ello explica las dificultades a que se enfrentan organismos “articuladores” cuando se proponen orientar las actividades de unidades ejecutoras comprendidas dentro de determinados sectores o “finalidades”¹². También pone de relieve la ingenuidad de los planificadores, cuando pretenden constituir subsistemas a partir de la delimitación de áreas funcionales, como si éstos en efecto funcionaran como tales.¹³

A menudo, las distorsiones en las interdependencias funcionales resultan de una deliberada política del máximo ejecutivo, tendiente a redefinir, según convenga a las circunstancias, el papel que cada organismo desempeñará dentro del programa general de actividades del Estado. Esto supone, de hecho, un desplazamiento de objetivos y una nueva estratificación al interior del aparato estatal, que la jerarquía de la función desarrollada de manera efectiva, puede pasar a tener poca relación con el rol formalmente asignado. Los mecanismos utilizados son múltiples, pero su efecto práctico se traduce en la priorización o marginamiento de diversos organismos. En forma alternativa, ello se logra superponiendo competencias, restando recursos, creando instancias de decisión paralelas o *ad hoc*, reduciendo atribuciones y funciones o descalificando públicamente la actuación de determinados funcionarios o unidades.

Las manifestaciones visibles de estas acciones son muchas veces rotuladas como “duplicación de funciones”; *v.g.* actuación simultánea de dos o más instituciones en similares ámbitos de actividad y competencia. Si el problema se redujera a una simple superposición o solución técnica se limitaría a restituir el equilibrio funcional a fin de evitar el innecesario dispendio de recursos o la generación de eventuales conflictos entre los organismos que intervienen. Aun cuando constatáramos que la superposición existe, no habríamos siquiera rozado el aspecto esencial del problema.

¹² Tal la experiencia del Ministerio de Industria y Comercio del Uruguay o de la Corporación de Empresas Estatales de la Argentina, instituciones que se abstuvieron o fracasaron en coordinar las actividades de las empresas públicas de mayor magnitud, pese a sus poderes constitucionales o legales para intervenir en la fijación de políticas de las empresas dependientes de su jurisdicción. Igualmente infructuosa fue la experiencia de las Secretarías y Consejos de Ciencia y Tecnología constituidos en Argentina para orientar la acción gubernamental en esta área funcional.

¹³ Es el caso del Sistema de Ciencia y Tecnología (SCT) argentino, cuyas fronteras estarían determinadas por lo que en la jerga oficial se conoce como la “finalidad Ciencia y Técnica”. En la práctica se recorren las listas de instituciones del sector público o se consultan los organigramas, a fin de establecer, por sus características, cuáles son susceptibles de formar parte del “sistema”. El criterio de inclusión o exclusión está determinado por la finalidad. Así, en la medida en que un organismo público dedique preponderantemente sus recursos al logro de objetivos que caben bajo el impreciso rubro “creación, difusión, promoción o coordinación de la ciencia y la tecnología”, entra automáticamente a formar parte del “sistema”. La “finalidad Ciencia y Técnica” constituye entonces una formal categoría de planificación y presupuesto, cuya contrapartida es un ramillete más o menos arbitrario de programas que se hallan a cargo de instituciones estatales convencionalmente consideradas como “científico-técnicas”. Se trata, como vemos, de un “agregado” construido inferencialmente a partir de una realidad preexistente. Ni siquiera, de un sistema “racional” deducido a partir de una finalidad deliberada. En condiciones ideales de apoyo político, legitimidad social, flexibilidad administrativa y recursos abundantes, sería posible “deducir” (desagregar) un SCT partiendo de una finalidad explícita y concretamente definida (*v.g.* de una verdadera política CCT). Lo habitual, en cambio, es “armar el sistema” a partir de un conglomerado existente al cual se descompone según categorías predeterminadas. Por supuesto, así como los sistemas “inferidos” son por lo general el resultado de un prurito cartesiano de los planificadores, los sistemas “deducidos” son producto de utópicas visiones de los reformadores sociales (Oszlak, 1976).

Superposiciones, marginamientos, apoyos diferenciales u otras formas de acción de poder central deben analizarse a la luz de los fines generales que guían la actividad del Estado en cada coyuntura histórica y de las necesidades o restricciones que ellos crean en términos de las formas organizativas que el aparato estatal adoptará para su consecución. Si bien, las formas de acción variarán en cada caso, en conjunto buscarán tornar más “maleable” un aparato burocrático propenso a la rigidez, corrigiendo aquellas “inercias” que resultan contradictorias con los objetivos del proyecto político dominante.

Desde esta perspectiva puede comenzarse la reinterpretación de ciertas deficiencias funcionales habitualmente consideradas patológicas, tratando de comprender su racionalidad más allá de los parámetros fijados por un criterio estrictamente técnico. Para ello, es preciso despojarse de ciertos apriorismos que han conseguido sesgar el juicio de los especialistas, llevándolos a postular como meta deseable la vigencia de un esquema de funcionamiento burocrático en el que las parcelas de actividad se cortan siguiendo las líneas punteadas de un presunto modelo racional de división del trabajo.

La existencia de ciertos organismos públicos se justifica, no tanto por el cumplimiento del rol formalmente encomendado, sino por aquél que ha conseguido definir a partir de su inserción en un medio burocrático conflictivo. Cada organismo busca espacio funcional –en términos de Thompson (1967), trata de legitimar el dominio sobre una parcela de la actividad estatal- y a través de este proceso puede acabar sirviendo a un objetivo muy diferente al que le fue originalmente confiado. Cuando su misión exige incurrir en áreas funcionales en parte reivindicadas por otros organismos, el probable conflicto acaba por lo general esterilizando la propia función.¹⁴

Sin embargo a veces, la “superposición” y el conflicto entre organismos puede tener apreciables ventajas. Por ejemplo, cuando desde una instancia de decisión superior del Estado, se prefiere evitar el desgaste de intervenir como parte, esperando a que decanten las posiciones y se pueda asumir, de ser necesario, una función arbitral.¹⁵ Esta estrategia permite “medir fuerzas”, evaluar los recursos y apoyo que cada unidad puede movilizar en su enfrentamiento. Por lo general, el predominio de una u otra posición o el compromiso al que arribe, reflejará implícitamente la política de esa instancia superior, pero su intervención no será neutra, ya que en la resolución del conflicto habrán pesado, entre otras variables, los recursos presupuestarios que se hubieran asignado a cada unidad, la calidad del personal que cada una hubiera conseguido atraer, las variables manifestaciones de confianza prodigadas desde el gobierno a diferentes funcionarios u organismos y el peso de los actores sociales que se hubieran movilizado de tras de cada parte, así como su ubicación respecto de la coalición dominante.

El grado de conflicto que puede suscitarse a raíz de la superposición de funciones y el modo en que aquél afecta a cada unidad involucrada dependen también de la

¹⁴ Son innumerables los ejemplos de organismos suprimidos o reducidos a una experiencia puramente vegetativa debido a resistencias y conflictos con otras instituciones funcionalmente vinculadas. Es el caso de algunos centros de investigación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) en Argentina (Oszlak, 1980).

¹⁵ Desde su creación, CEDOPEX (Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones) estuvo condenado a intervenir en un área de actividad parcialmente reivindicada por el Banco Central de la República Dominicana. En CEDOPEX se consideraba que la institución no podía cumplir cabalmente con su misión mientras no le fuera posible atacar al conjunto del problema del comercio exterior. Pero en tanto el Banco Central no resignara su competencia sobre la fijación de la política de divisas, eje del intercambio comercial, resultaba difícil que CEDOPEX pudiera orientar con efectividad la política de exportaciones. No obstante para el gobierno, este organismo sirvió como contrapeso para “frenar los excesos del Banco Central”, según lo expresara un funcionario del Centro.

extensión que la franja de actividad o jurisdicción, común a dichas unidades, representa dentro de sus respectivos dominios. Para expresarlo con un ejemplo, cuando a fines de los años 60 la República Dominicana obtuvo su considerable financiamiento externo para el fomento industrial, en lugar de canalizarse estos recursos por intermedio de la Corporación de Fomento Industrial (CFI) se optó por crear un Fondo de Inversiones en Desarrollo Económico (FIDE), confiándose su administración al Banco Central. Si nos atenemos a la asignación formal de competencias, la CFI era la entidad a la que le hubiera correspondido intervenir, pero una historia de desaciertos de esta institución, unida al mayor control que el sector privado podía ejercer a través de la Junta Monetaria sobre el destino del FIDE y a las exigencias de organismos como la AID y el BID, pasaron como factores desencadenantes de la solución elegida. Para el Banco Central, la administración del FIDE representó una actividad secundaria respecto de sus variadas e importantes funciones. Para la CFI, en cambio, la pérdida de esta oportunidad de convertirse en el principal agente financiero del desarrollo industrial le significó quedar relegada a un segundo plano del que no consiguió resurgir. Podemos suponer que los conflictos que pudieron haberse producido a raíz de esta situación, debieron haber repercutido mucho más fuertemente sobre la CFI cuyas posibilidades de crecimiento se veían comprometidas, que sobre el Banco Central, para el cual la significación de este fondo no resultara crucial.

El ejemplo precedente pone de manifiesto otra arista aún no explorada del problema. Me refiero a la progresiva invasión o absorción de ciertas áreas funcionales por parte de organismos cuya misión se desarrolla principalmente en otros ámbitos. El caso recién comentado del Banco Central es paradigmático en este sentido, ya que se trata del organismo que quizá más ha ejercido esta suerte de “imperialismo burocrático”. Por lo general, los avances sobre nuevas áreas no se producen mediante el despojo liso y llano de funciones sobre las que otros entes ejercen competencia, sino más bien expandiendo la frontera del área del que se trate, toda vez que cambios en la calidad de la demanda de un servicio o de nuevos recursos abren esa oportunidad.¹⁶

Resulta obvio que el “imperialismo burocrático” no es un fenómeno autogenerado ni depende solamente de la voluntad o recursos del organismo “invasor”. Se trata de un fenómeno consentido, e incluso fomentado, por el propio poder ejecutivo, aun cuando son variadas las motivaciones que pueden inspirar tal actitud. Es posible que el organismo que tiene competencia legal sobre una cierta área 1) carezca de la identidad, liderazgo y confianza presidencial para encarar un proyecto innovador o ambicioso; 2) esté controlado por miembros de la oposición, existiendo el temor de que ello entorpezca y desvirtúe la ejecución de un determinado proyecto; o 3) no cuente con el apoyo de organismos internacionales o sectores económicos con peso político significativo. Correlativamente, existen organismos que gozan de la confianza técnica y política necesarias, que concentran el personal de más alto nivel profesional y que obtienen, en consecuencia, los recursos financieros y el aval político requeridos

¹⁶ Al ejemplo del fondo FIDE podría acondicionarse algunos otros en los que el Banco Central también fue protagonista. A raíz de la decisión del Banco Mundial de financiar un proyecto para promover la cría de ganado, se dispuso en un momento dado la creación de una División de Ganadería en el Banco Central. En esa ocasión se planteaban como sedes alternativas del proyecto la Secretaría de Estado de Agricultura, el Banco Agrícola o el propio Fondo FIDE del Banco Central. La decisión de crear en el Banco una nueva división implicó, por supuesto, la invasión de un nuevo campo de actividad, pero la vía elegida para esta expansión no significó la disputa de un ámbito de tareas ya desarrolladas por otros organismos sino la ampliación de este ámbito dentro de la misma área funcional. Algo similar ocurrió con un proyecto conjunto BID/Banco Mundial en materia de turismo, donde a pesar de existir organismos gubernamentales especializados en esta área (inclusive dentro de la propia Presidencia de la República, como es el caso de la Dirección Nacional de Turismo) se optó por crear una división especial de turismo dentro del Banco Central.

para avanzar sobre nuevas áreas de actividad, a despecho de los organigramas y las interdependencias funcionales o jerárquicas previstas.

Casi por definición, el “imperialismo burocrático” impone dentro de su sector público una modalidad de funcionamiento excluyente, en la que diferentes organismos resultan marginados o discriminados. Pero esta situación marginal no deriva necesariamente de la paralela existencia de unidades “imperialistas” ni de las carencias y limitaciones de los organismos discriminados a las que hacía referencia. Numerosos organismos técnicos del Estado gozan muchas veces de la confianza presidencial y del apoyo de organismos internacionales, no obstante lo cual no logran eslabonar funcionalmente las actividades que desarrollan con las políticas adoptadas por el gobierno. En experiencias como las del balaguerismo, estos casos expresan típicamente el contraste entre el fundamento legal-racional que legitima la existencia de un sector técnico especializado dentro del aparato estatal y la orientación patrimonialista del régimen. Por otra parte –esto resulta común a otras experiencias- la racionalidad técnica que inspira los esquemas a iniciativas de dichos organismos son a menudo incompatibles con las exigencias de racionalidad política que guían concretamente la acción del gobierno. Basta vislumbrar las consecuencias probables de algunas propuestas típicas planteadas por ciertos organismos técnicos, para apreciar el grado de contradicción que introducirán en la gestión estatal.

Dentro de un contexto de relaciones intraburocráticas donde las vinculaciones informales y los lazos de obligación personal recíproca constituyen mecanismos insustituibles para la reducción de incertidumbre, parece incongruente apoyar organismos cuyos objetivos formales consisten, precisamente, en eliminar incertidumbre aumentando la transparencia de las relaciones dentro y entre niveles operativos del Estado: planes de desarrollo en los que los objetivos generales –en parte, necesariamente incompatibles con el proyecto político- son especificados, cuantificados y temporalmente programados hasta el nivel de desagregación más concreto; esquemas de administración de personal donde el ciclo vital de funcionario público se encuentra puntillosamente previsto o programas de reforma administrativa que al plantear propuestas racionalizadas y eficientistas, tiende a rutinizar las interdependencias funcionales, jerárquicas y presupuestarias.

El análisis de los comportamientos adaptativos del poder ejecutivo en el área de las interdependencias funcionales, quedaría incompleto si no se hiciera referencia al papel desempeñado por los organismos *ad hoc* o paraestatales, que complementan o sustituyen muchas de las funciones desarrolladas por la burocracia “establecida”. Con pocas excepciones, se trata de unidades pretendidamente efímeras, no incorporadas formalmente a la estructura orgánica del aparato estatal, cuyo objetivo es resolver ciertas demandas puntuales o situacionales críticas que, se considera, las unidades preexistentes no están en condiciones de afrontar. Los criterios que determinan su creación responden a condiciones muy variadas: 1) coordinación requerida por la proliferación de unidades ejecutoras con funciones o áreas de responsabilidad superpuestas frente a la cuestión a resolver; 2) necesidad de superar o evitar conflictos que pueden cancelar mutuamente los esfuerzos de los organismos con competencia en la crisis o demanda planteada; 3) incapacidad o inflexibilidad de la estructura existente para ajustar su funcionamiento a las características de la demanda; 4) necesidad de quitar o limitar funciones a determinados entes, transfiriéndolas a la esfera de influencia de organismos paraestatales donde el control presidencial o de ciertos intereses corporativos puede ser mayor o más efectivo; o 5) necesidad de asegurar objetividad e imparcialidad en la investigación de cuestiones socialmente planteadas que comprometen la responsabilidad de funcionarios u organismos de la burocracia estatal.

Si bien, la existencia en el sector público de organismos **ad hoc** ha pasado a ser una modalidad operativa universalmente difundida como consecuencia de sus innegables ventajas de flexibilización y articulación de unidades estatales, es preciso reconocer también sus excesos y limitaciones. En sus primeros cinco años de gobierno, el presidente Balaguer creó no menos de 100 comités, juntas y comisiones especiales no integrados formalmente a la estructura orgánica del sector público (Oszlak, 1975). También en Uruguay, en sólo tres años de gobierno (1967-69), se crearon 65 nuevos organismos al margen de la estructura formal, que adoptaron la forma de juntas, grupos de trabajo, comisiones reguladoras y asesoras (Oszlak, 1972). Dada la creciente expansión de este sector, el origen circunstancial de la mayoría de sus unidades, la indeterminación de sus mandatos, la representatividad de sus integrantes y su escasa capacidad de comprometer a los sectores representados, la variabilidad de sus recursos y la espuria relación funcional en que la mayoría de los casos desarrollan con el **establishment** burocrático, es inevitable concluir que su existencia es el más elocuente indicador de la desarticulación funcional existente en el sector público.

Interdependencias jerárquicas

En el plano jerárquico, la interdependencia se halla regulada por normas que formalizan la jerarquía de funciones y las relaciones entre sus ocupantes. Del mismo modo, la vinculación entre unidades de un mismo organismo y la ubicación jerárquica de cada organismo dentro del conjunto de la burocracia, se halla prevista por normas constitucionales, legales o reglamentarias. Pese a esta aparente interdependencia, es evidente que los flujos reales de poder no siempre recorren los canales formales. Luego, la coordinación basada en la autoridad y estandarizada mediante normas y procedimientos, no llega a concretarse.

Una de las razones principales es que los tres tipos de interdependencia que he sugerido no son mutuamente excluyentes. En consecuencia, toda falla en uno de ellos repercute de manera inevitable sobre los demás. El aislamiento, la descentralización funcional, las autarquías, la fijación de fronteras mutuamente consentidas al ámbito de acción de cada individuo, unidad u organismo, reduce su respectiva incertidumbre y les permite un mayor grado de discrecionalidad en el logro de sus objetivos.

El patronazgo político también produce en este terreno un efecto distorsionante. Un caso común es la subutilización de los servicios que prestan ciertas unidades, debido al fuerte **olivaje** político entre sus titulares y sus superiores inmediatos. Al acceder a cargos políticos o de confianza, ciertos funcionarios, impedidos para rodearse de subalternos partidaria o ideológicamente afines, deciden muchas veces neutralizar la actividad de unidades de su dependencia que han adquirido un determinado color político, sea por la notoria filiación de su titular o de la mayoría de su personal. Esta neutralización puede consistir en quitar prerrogativas a la unidad, marginar al funcionario que la dirige o, simplemente, no emplear productivamente su personal. De este modo, el divisionismo político cierra los canales de interacción y distorsiona por completo el sistema de autoridad.

Bajo regímenes militares sumamente burocratizados, en los que se han proscrito las actividades político- partidarias, la distorsión toma otra forma: el establecimiento de jerarquías militares paralelas a las de la burocracia establecida. Los ministerios, secretarías de estado o empresas públicas se reparten entre las distintas armas, y a su vez, las divisiones o unidades internas de esos organismos vuelven a distribuirse entre ellas, empleándose a veces "delegados" de las respectivas fuerzas. Se crea así un complicado sistema de autoridad, donde las decisiones se procesan por canales jerárquicos paralelos y los conflictos pueden requerir la intervención de los mandos

superiores de las armas involucradas. Guardando las distancias, esta organización recuerda el control institucionalizado que el partido oficial ejerce en otros sistemas políticos donde el poder se halla fuertemente concentrado.

En contextos patrimonialistas, las interdependencias jerárquicas se ven alteradas por el cuasi-monopolio ejercido por la presidencia de todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno. Es común, por ejemplo, la designación de secretarios de estado “sin cartera” que, por el cargo ejercido, se hallan jerárquicamente subordinados a secretarios “con cartera”, lo cual suscita conflictos que contribuyen a desnaturalizar el sistema de autoridad. El divorcio entre los procedimientos formales y las atribuciones asumidas **de facto** por el poder ejecutivo también se advierte en ciertas designaciones en las que se omiten instancias o se desconocen facultades otorgadas legalmente a otras autoridades. Por otra parte, el sistema de autoridad se ve debilitado por relaciones informales, aunque institucionalizadas, que se establecen entre la presidencia y diversas unidades o funcionarios, obviando la vía jerárquica.¹⁷

En estos mismos contextos, existen otras formas de intervención presidencial que aun cuando afectan el sistema de autoridad formal, permiten aumentar el grado de coherencia de los cuadros dirigentes del Estado o resolver delicados problemas relacionados con la gestión gubernamental. Un típico recurso es la sustitución recíproca de funcionarios, una suerte de “enroque” político, mediante el cual se intenta promover, sancionar o neutralizar a determinados dirigentes de organismos públicos, sea porque de este modo se resuelve una crisis actual o inminente, se corrigen desempeños irregulares o ineficaces, se premian lealtades, se otorgan pruebas de confianza o se obtienen apoyos circunstanciales de la oposición. Es así habitual hallar funcionarios que sucesivamente ocupan cargos públicos de la más variada índole, sin que sus antecedentes profesionales hagan suponer, muchas veces, una especial aptitud para su desempeño. Lo singular de este mecanismo de sustitución es la paradójica permanencia que otorga al elenco de funcionarios superiores del Estado. Sólo esporádicamente queda alguno eliminado en forma definitiva, y a veces, aun en casos de corrupción o ineptitud manifiesta, la sanción puede reducirse a un simple traslado. De esta manera se refuerzan lealtades personales, se respetan compromisos electorales o se evita la incertidumbre derivada de una marcada heterogeneidad del elenco, lo cual sugiere una vez más que la solución “técnica” puede quedar a veces subordinada a exigencias de **Realpolitik**.

Recurriendo a estos arbitrios, el poder ejecutivo amplía su capacidad de controlar o decidir quiénes serán los responsables de las diversas áreas o unidades estatales, pero el objetivo estratégico subyacente es aumentar su poder de decisión unilateral, a fin de asegurar la viabilidad del proyecto dominante. Al generalizarse los comportamientos adaptativos y desvirtuarse en consecuencia el sistema de autoridad, crece el nivel de incertidumbre en las relaciones intraburocráticas, se pulveriza el liderazgo y disminuye la capacidad de negociación de las diferentes unidades al reforzarse en forma paralela el sistema de lealtades personales y contraprestaciones prebendales. De esta manera, decrece la solidaridad interpersonal y puede desbaratarse fácilmente todo intento de crear presiones organizacionales o sectoriales.

¹⁷ Dependiendo de su propósito, estos vínculos adoptan diferentes modalidades. En ocasiones se concentran en la consulta directa a técnicos u organismos especializados, pasando por alto una o más instancias en la línea de autoridad. En otros casos, razones de confianza personal inducen al presidente a mantener una relación funcional permanente y directa con funcionarios de nivel medio, sin que intervengan las autoridades comprendidas en los tramos intermedios.

En última instancia, la deliberada generación de incertidumbre en las relaciones intraburocráticas responde al viejo y elemental principio *divide et impera*, que en las situaciones examinadas se manifiesta en un discrecional manejo del sistema de autoridad. La intención de estos mecanismos, así como las de otros tendientes al mismo objeto, es diluir presiones, evitar la formación de frentes internos y no acceder a reivindicaciones que creen derechos adquiridos o aumenten el poder de negociación de funcionarios u organismos. Bajo esta perspectiva adquieren nuevo significado ciertas falencias, generalmente señaladas como indicadores de "atraso técnico" en el funcionamiento de la administración pública, tales como la ausencia de carrera administrativa, la existencia de heterogéneos regímenes salariales, la falta de organización sindical del funcionariado o la inexistencia de un régimen automático de retiro para el personal. En realidad, estas presuntas deficiencias no deben interpretarse como resultado de un desconocimiento de las técnicas o esquemas de organización aplicables en cada caso, sino más bien como una omisión racional de acuerdo con el objetivo estratégico que se busca. Poco cuesta comprender que el buen funcionamiento de un sistema de servicio civil y carrera administrativa implica una minuciosa especificación de las condiciones y procedimientos mediante los cuales se reclutará, seleccionará, adiestrará, promoverá y jubilará el funcionario público. Pero la certidumbre que tal sistema crea y la capacidad de presión colectiva que su inobservancia puede originar, resultan contradictorias con la vigencia de un sistema basado en el padrinazgo, el nepotismo, el encadenamiento de lealtades personales o la concesión graciosa *ad-hominem*. Un razonamiento similar sería aplicable a las otras "falencias". ¿Cómo se compatibiliza un régimen de remuneraciones homogéneo con la necesidad de privilegiar ciertos organismos convirtiéndolos en polos de atracción de los mejores elementos disponibles o de diferenciar compensaciones salariales en función de consideraciones donde la aptitud personal o el desempeño quedan relegados a un plano secundario? Si esto último es incongruente, ¿cómo puede admitirse el surgimiento de organizaciones sindicales cuya función primordial es precisamente plantear en forma colectiva reivindicaciones salariales, condiciones de estabilidad y certidumbre en el empleo, que darían por tierra con procedimientos y prácticas inveteradas? Y, por último, ¿no tiene acaso mayor rédito político otorgar graciosamente una jubilación o una pensión que convertirlas en un derecho automáticamente adquirido?

En el caso de regímenes democráticos, donde el poder se halla menos concentrado y las instituciones burocráticas se ven menos interferidas por la acción presidencial (*v.g.* el radicalismo argentino, 1964-66; el neobatllismo uruguayo de los años 60), el mayor aislamiento y autonomía funcional de la burocracia posibilita la elusión de los mecanismos formales de interdependencia jerárquica. Esto se advierte particularmente en las vinculaciones que mantienen las poderosas empresas públicas y organismos descentralizados con los ministerios a cargo del área correspondiente, donde las líneas de autoridad formal establecidas en los organigramas se desdibujan frente a la asimétrica relación de fuerza existente entre ambas clases de organizaciones. Este fenómeno, especialmente visible en el caso de las grandes empresas, asume características más sutiles cuando se consideran estructuras parciales o menos formalizadas. Extremando la observación, cada individuo, cada oficina, cada división posee o tiene acceso a una variedad de recursos (liderazgo, indispensabilidad, información, vinculaciones, capacidad coercitiva) que modifican su ubicación formal dentro de la estructura burocrática.

Las fallas del sistema de sanciones contribuye a que la interdependencia jerárquica sea aún menos efectiva. Las normas que regulan el funcionamiento del aparato estatal contemplan el establecimiento de mecanismos y procedimientos para controlar toda desviación de los deberes o atribuciones formales, pero su aplicación práctica, en los contextos analizados, se ve frecuentemente distorsionado por diversas restricciones

tales como la inmovilidad de los funcionarios, la complejidad de los procedimientos o la interferencia de la política en los asuntos administrativos. En general, la omisión de los deberes de funcionario público, la comisión de ciertos delitos punibles o la mera ineptitud constituyen causa suficiente de despido. Sin embargo, el largo y complejo camino que debe atravesar cualquier iniciativa tendiente a la aplicación de una sanción, desalienta al más empedernido paladín de la probidad y eficiencia administrativa. La jungla procesal –presumarios, recursos, apelaciones– presuntamente diseñada para proteger el derecho de los funcionarios a su descargo, se convierte en definitiva en una garantía de impunidad.¹⁸

Frente a estas falencias, cabe preguntar qué sentido tiene la estandarización de las interacciones mediante normas y procedimientos, es decir, la tendencia, aparentemente injustificada, a preservar y emplear la norma como instrumento de coordinación.

En general, los aparatos estatales que responden al tipo legal-racional weberiano, muy burocratizados y rutinizados, están formalmente sometidos a una profusa legislación que anticipa o regula los aspectos más minuciosos de la actividad burocrática. Aun simples técnicas de coordinación y control gerencial, como el presupuesto por programas, llegan a ser incorporadas a la constitución nacional y elevadas al rango de normas fundamentales. Tal es el caso del Uruguay. Ello evidencia preocupación por superar el formalismo de la norma a través de la “jerarquización” de su instrumento de aplicación. Sin embargo, también el instrumento se ritualiza puesto que la norma por sí misma no puede modificar situaciones de hecho incompatibles con su contenido, tornando imposible su aplicación efectiva.

La profusión de normas justifica la complejidad de procedimientos empleados en el desempeño de actividades administrativas. En conjunto, normas y procedimientos permiten reducir al mínimo el ámbito de responsabilidades de cada papel, a fin de evitar al máximo los riesgos de la decisión. La norma es invocada para compartir estos riesgos y mantener las formalidades. Su instrumento es el expediente que exalta la sagrada naturaleza de la norma y recoge, en su lento peregrinaje burocrático, el “tributo” (v.g. informes, opiniones) de aquéllos ubicados en la línea de montaje de la decisión. Queda así conformado un sistema de relaciones donde se neutralizan los mecanismos de control y se disipa la responsabilidad de la decisión. Paradójicamente, la pulverización de esta responsabilidad en los niveles jerárquicos intermedios produce un alto grado de congestión y centralización en los niveles superiores, en tanto las decisiones tienden a ser trasladadas “hacia arriba”. La minucia gana los despachos ministeriales causando una pérdida de perspectiva y una generalizada confusión respecto a criterios de relevancia. Los consejos de administración de los entes descentralizados, los presidentes, directores generales o gerentes de las empresas públicas y aun los secretarios de Estado, deben preocuparse por asuntos de rutina (licencias, becas, adquisición o disposición de bienes de menor cuantía) que, bajo diferentes circunstancias, requerirán la atención de personal de menor nivel. Dado el gran volumen de asuntos a decidir, los administradores superiores deben, a menudo, limitarse a ratificar los juicios (opiniones, pronunciamientos parciales) de sus subordinados mediante resoluciones formales, sin poder apreciar debidamente los elementos que informan la decisión y, por lo tanto, sin poder aplicar sus propias premisas. Esta “inversión” del proceso decisorio, donde los objetivos y prioridades globales no se “implementan” descendiendo una pirámide jerárquica, sino que se

¹⁸ Antes de que se suprimiera, el Parlamento uruguayo tenía el poder de decisión final en materia de despidos de personal. Sin embargo, era opinión generalizada que “el parlamento no destituye a nadie”, comentario que aludía al alto porcentaje de rechazos de las llamadas “venias de destitución” requeridas por el poder ejecutivo.

conforman a través de una compleja negociación que tiende a cerrar –en los niveles superiores- el universo de opciones, pone crudamente de manifiesto las limitadas posibilidades de planificación, evaluación y control centralizadas.

Interdependencias presupuestarias

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

Una vez más, el que este supuesto se verifique dependerá del impacto que la proyectada asignación de recursos tendrá sobre los organismos involucrados, de la significación de estos organismos a la luz del proyecto político dominante, y de sus recursos y capacidad de respuesta frente a las restricciones presupuestarias que se pretende imponerles. También en este plano es pertinente distinguir estrategias de adaptación de las instituciones afectadas, según los regímenes políticos bajo los cuales tales estrategias se desarrollan.

Las burocracias con fuertes resabios patrimonialistas –como la dominicana bajo el gobierno de Balaguer- se caracterizan por un férreo control en la obtención y combinación de recursos, así como por la decisión centralizada de las actividades y proyectos (aun los de ínfima envergadura) que se habrán de ejecutar. Es indudable que este alto grado de centralización en el manejo de recursos, al aumentar la flexibilidad en su asignación, permite una mayor coherencia en la aplicación del proyecto dominante. Pero también cabe suponer que tal grado de concentración del poder para movilizar recursos exige poner en práctica un conjunto de mecanismos poco compatibles con la ortodoxia de la administración presupuestaria. Por ejemplo, la constitución de “fondos especiales” discrecionalmente afectados por la presidencia.¹⁹ O el control del gasto mediante la deliberada subestimación de los ingresos presupuestarios y la asignación de recursos sobre la base de criterios *ad hoc*, como el otorgamiento de partidas fijas para gastos corrientes y decisiones puntuales para su refuerzo o para el presupuesto de inversiones.²⁰

Con excepción de ciertos organismos autónomos, existe entonces una generalizada incertidumbre en todo el ámbito del sector público acerca del monto de recursos que se obtendrán al cabo del año para cubrir los requerimientos de gastos e inversiones. La elaboración del presupuesto por las diversas unidades se transforma en un trámite ritual cuyo resultado poco tiene que ver con las partidas fijas para gastos corrientes o

¹⁹ Mientras en 1966 la Presidencia sólo dispuso del 7.6% de las asignaciones financiadas con fondos especiales nacionales, a partir de 1967 siempre obtuvo más del 70% del total.

²⁰ “El sistema presupuestario dominicano contiene un método único de controlar el crecimiento del gasto corriente y centralizar los desembolsos de capital dentro de la Presidencia. Los cálculos presupuestarios se basan en los ingresos previstos para el ejercicio anterior. Por consiguiente, los ingresos efectivos suelen subestimarse en medida considerable. Sin embargo, los gastos corrientes efectivos de las distintas Secretarías, se basan en esos ingresos subestimados, y la Presidencia asigna cualquier restante encima del nivel presupuestario a diversos proyectos oficiales de inversiones sobre una base *ad hoc*. Como consecuencia de ello, el gasto de capital guarda poca relación con el presupuesto inicial correspondiente, y la Presidencia desempeña un papel importante en la ejecución de la inversión pública. En 1971, por ejemplo, la Presidencia efectuó el 90% de toda la inversión oficial. Este procedimiento hace que la preparación y programación de desembolsos de capital resulte tarea difícil” (Informe del Banco Mundial, citado en Oszlak, 1975).

con las aleatorias asignaciones para inversiones, aprobadas por el poder ejecutivo. Esta situación no es privativa de las unidades del gobierno central, ya que incluso algunos organismos descentralizados, que supuestamente poseen autonomía administrativa, reciben asignaciones mensuales fijas de la Presidencia para atender diversos gastos corrientes.

El proceso de centralización del manejo presupuestario se complementa y refuerza mediante la concentración del poder de decisión sobre diversos asuntos que tienen alguna repercusión financiera. Entre los que se observan con más frecuencia pueden mencionarse:

1. El surgimiento del personal con el presidente de la República de las tendencias registradas en los flujos de recursos, interviniendo en aquellos organismos sobre los que recae formalmente la responsabilidad de recaudación, verificación y afectación de ingresos y gastos, tales como las oficinas recaudadoras, los bancos oficiales, la oficina nacional de presupuesto, la aduana o la contraloría de la República.

2. El control presidencial de la dotación de personal, interviniendo directamente en la cobertura de vacantes, designación de nuevos funcionarios y fijación de sus remuneraciones, al margen de toda restricción estatutaria o legal. Esto permite contener el aumento del número de empleados públicos (sobre todo en los organismos del gobierno central), así como restringir el crecimiento de los egresos, particularmente gastos en personal y bienes y servicios no personales.

3. La centralización de las inversiones en obras de infraestructura y construcción de viviendas en la propia Presidencia de la República, disponiendo directamente en materia de planes y de proyectos, obtención y uso de fondos y reinversión de recuperos. A los organismos técnicos y financieros como la Secretaría de Estado de Obras Públicas o el Instituto Nacional de la Vivienda se les confía el papel de meros supervisores técnicos, contratistas y administradores.

4. Consecuentemente a lo anterior, una marcada preferencia por la contratación directa de las obras entre el poder ejecutivo y las empresas constructoras, así como la decisión sobre el destino de aquéllas, sus beneficiarios o adjudicatarios, etc.

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

Las relaciones de interdependencia presupuestaria también se ven alteradas, aunque por razones por completo opuestas, en el caso de regímenes democráticos donde los centros de poder se hallan excesivamente difundidos y el gobierno se limita a desempeñar una débil función arbitral. La ya comentada autonomización funcional y jerárquica de las instituciones burocráticas, acentuada bajo estos regímenes, no puede sino expresarse también en el plano de la obtención y asignación de recursos. Las atribuciones y poder de iniciativa que posee un extenso sector de organizaciones estatales para plantear y asegurar la aprobación de sus demandas presupuestarias, restringe la capacidad del gobierno central para decidir la asignación planificada de

recursos.²¹ En el caso uruguayo, los presupuestos de estas organizaciones se incorporaban al presupuesto general del gobierno central en forma de “anexos”. El ejecutivo sometía un presupuesto consolidado, pero el Parlamento sostenía audiencias en las que cada organización podía plantear sus propias demandas. En casos extremos el Parlamento actuaba como vocero de los secretarios de estado ante el propio poder ejecutivo, o aun de los directores de entes autónomos o semiautónomos ante el ministro del ramo. Como muro de los lamentos, el parlamento había así adquirido una enorme capacidad de generar presiones que compensaban parcialmente su falta de poder de iniciativa en cuestiones presupuestarias.

La Oficina de Planificación y Presupuesto era la unidad que la constitución había establecido para compatibilizar las demandas presupuestarias entre sí y proponer en consecuencia una racional asignación de recursos. No obstante, como en tantos casos, esta organización se incorporó a la estructura burocrática sin poder establecer lazos permanentes con el resto del aparato estatal. La Comisión de Planificación y Presupuesto, creada precisamente con el fin de producir estos vínculos fue sólo convocada en circunstancias muy ocasionales y de ningún modo estuvo en condiciones de desempeñar su papel coordinador. Un fenómeno similar podía observarse en el plano intraorganizacional. Cada unidad ejecutora decidía, generalmente, sobre su propio presupuesto de gastos y aun secciones o divisiones de ellas gozaban por lo regular de un alto grado de autonomía. Las oficinas de planificación de los distintos ministerios, delegadas del organismo central, sólo intervenían esporádicamente en el proceso de coordinación presupuestaria que tenía lugar en sus respectivas instituciones.

Con el alcance más general, puede afirmarse que las distorsiones observables en materia de interdependencia presupuestaria también inducen a las unidades administrativas a recurrir a mecanismos de adaptación. La obtención de recursos con afectación específica; las transferencias entre partidas presupuestarias; los pases en comisión, que permiten el “libre” empleo de personal, o el acceso a recursos extrapresupuestarios, se cuentan entre los mecanismos más utilizados.

Reflexiones finales

Para recapitular, podría sugerir como proposición central de este trabajo que la racionalidad técnica del esquema al que se ajusta formalmente la organización del Estado se funda en principios de neutralidad valorativa y equilibrio funcional, según los cuales se parcelan las distintas áreas de actividad, estableciendo competencias y jurisdicciones, desagregando misiones y funciones, creando jerarquías y relaciones de autoridad, eslabonando las diversas instancias que van desde el nivel normativo al ejecutivo, de modo que los intereses de los diferentes sectores de la sociedad civil encuentren adecuada representación. En cambio, la racionalidad política de los comportamientos adaptativos, y la estructura real resultante, refleja la necesidad de resolver las dificultades operativas de una fiel observación del esquema formal crearía frente a la materialización de los contradictorios intereses que pugnan por prevalecer en la arena burocrática. El divorcio entre la racionalidad técnica de la estructura formalizada y la racionalidad política de instrumentación, percibido generalmente como “fallas de implementación”, se convierte entonces en el objeto central de los desvelos del planificador y del reformador administrativo, más persuadidos por la armonía de un universo cartesiano que los meandros del pragmatismo político. Lo que no advierten

²¹ En Uruguay, estas prerrogativas eran propias del Poder Judicial, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal en lo Contencioso-Administrativo, los Consejos de Educación, las empresas públicas, algunos entes descentralizados como el Banco de Seguro Social o el Banco de Previsión Social, etc.

es que sus soluciones “técnicas” no sólo son compatibles con una realidad social diferente sino que, de hecho, proponen implícitamente esa otra realidad.

Por su misma naturaleza, los comportamientos adaptativos que hemos considerado, alteran las relaciones formales de interdependencia sin ajustarse a ningún esquema racional formal. Probada su eficiencia, se institucionalizan y pasan a tener una vida paralela a la de los comportamientos prescritos, que se convierten así en su contraparte formal. Es justamente esa convivencia la que introduce en el comportamiento administrativo un elemento de contradicción permanente e induce a un contrapunto de “prescripción formal- conducta adaptativa” del que resultan decantados ciertos patrones de interacción, que son los que en verdad orientan expectativas, actitudes y comportamientos.

Descubrir la existencia de una brecha entre prescripción y acción no es suficiente para explicar por qué fracasa la planificación ni basta para orientar acciones de reforma administrativa. También es necesario conocer la índole y causas de la existencia de mecanismos de adaptación empleados para obviar las pautas formalmente establecidas. El desafío consiste en interpretar el sentido de las “desviaciones” y reconocer el funcionamiento de los instrumentos que las posibilitan sin suponer patología. La consecuencia práctica de este tipo de actitud indagadora es que modifica la óptica del planificador y del reformador administrativo, en tanto les advierte que su misión no consiste tanto en “reducir brechas”, sino más bien en prever de qué modo los intentos reductores pueden repercutir sobre los valores, intereses y poder de diferentes actores y unidades involucrados, y cuáles serían las repercusiones sobre la organización y funcionamiento efectivo del aparato estatal.

Bibliografía

- BONEO, Horacio. "Planificación, presupuesto y empresas públicas", **Estudios CEDES**, Vol. 2, Buenos Aires. 1979
- DROR, Yehezkel. "Muddling through: science or inertia?", **Public Administration Review**, XXIV, 154 ff. 1964.
- GRAMSCI, Antonio. **The modern prince**. New York, International Publishers. 1957.
- LAWRENCE, Paul R. y LORSCH, Jay W. **Organization an environment: Managing differentiation and integration**. Boston, Harvard University Graduate School o Business Administration. 1967.
- LINDBLOM, Charles E. "The Science of "muddling through", **Public Administration Review**, XIX, pp. 79-88. 1959.
- OSZLAK, Oscar. "Planificación para el desarrollo y el proceso de planificación", Santiago, CEPAL, Doc. ST/ ECLA/Conf. 38/L. 13.1970.
- OSZLAK, Oscar. **Diagnóstico de la administración pública uruguaya**, Nueva Cork, Naciones Unidas, 1972.
- OSZLAK, Oscar. **Diagnóstico de la administración pública dominicana**, Caracas, CLAD, mimeo. 1975.
- OSZLAK, Oscar. "Política y organización estatal de las actividades científico técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes", **Estudios Sociales**, CEDES, Buenos Aires, Documento No. 2. 1976.
- OSZLAK, Oscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", **Doc. CEDES/G.E.CLASCSON No. 8**, Buenos Aires. 1977.
- OSZLAK, Oscar. "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio", **Estudios CEDES**, Vol. 1, No. 3. Buenos Aires. 1978.
- OSZLAK, Oscar. "Public enterprise as an instrument of technological policy", Documento presentado a la II BAPEG Conference, Cambridge, Mass., mimeo. 1980.
- OSZLAK, Oscar y O'DONELL, Guillermo "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", **Doc. CEDES/G.E. CLACSO/No. 4**, Buenos Aires. 1976.
- THOMPSON, James D. **Organizations in Action**. New York, Mc Graw-Holl Co., Inc. 1976.
- WATERSTON, Albert. **Development Planning: Lessons of Experience**, Baltimore, The Johon Kopkins Press. 1905.
- WILDAVSKY, Aaron. **Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis**. Boston, Little, Brown and Co. 1979.